



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

FILIPPE JOSÉ VILARIM DA CUNHA LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E DIREITO
FUNDAMENTAL À MORADIA: INTERFACES E CONFRONTAÇÕES**

**JOÃO PESSOA
2014**

FILIPPE JOSÉ VILARIM DA CUNHA LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E DIREITO
FUNDAMENTAL À MORADIA: INTERFACES E CONFRONTAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Econômico.

Orientadora: Prof.^a. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa.

JOÃO PESSOA
2014

FILIPPE JOSÉ VILARIM DA CUNHA LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E DIREITO
FUNDAMENTAL À MORADIA: INTERFACES E CONFRONTAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba para obtenção do título de Mestre em Direito Econômico.

BANCA EXAMINADORA

**Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
(Orientadora)**

**Prof. Dr. Enoque Feitosa Sobreira Filho
Membro Interno - UFPB**

**Profa. Dra. Ana Paula Basso
Membro Externo**

Resultado: _____

**João Pessoa
2014**

AGRADECIMENTOS

A Deus, a quem entrego o que tenho e o que sou.

Aos meus pais, Aurivan e Niedege, por estarem ao meu lado em todos os momentos e me ensinarem o verdadeiro valor da vida.

À minha noiva, Maria, pelo incentivo, dedicação e compreensão diárias.

À minha filha, Appia, fonte inesgotável de amor, de onde retiro as forças necessárias para as tarefas da vida.

À minha irmã, Camila, amiga de todas as horas.

À minha orientadora, Professora Maria Luiza, pelo empenho e atenção com que conduziu o presente trabalho.

Aos amigos deste Programa de Pós-graduação, pela amizade e pelos momentos compartilhados nesta trajetória acadêmica.

Aos amigos do Crispim, Ribeiro & Cabral Advogados Associados, parceiros com quem tenho a felicidade de dividir a maior parte dos meus dias.

Ao amigo Jossano Amorim, com quem sempre contei nos momentos de preparação para a seleção de admissão neste Programa de Pós-Graduação.

Aos alunos da graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) e do Diretório de Ciências Jurídicas (CCJ-Santa Rita), também amigos conquistados nessa trajetória.

Aos docentes deste Programa de Pós-Graduação, pelas lições que me foram passadas, imprescindíveis para o meu crescimento acadêmico e para a feitura do presente trabalho.

Aos servidores do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB, pelo acolhimento e pelo tratamento sempre cortês com o qual fui recebido durante esta trajetória.

A todos os amigos que estiveram ao meu lado durante a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente dissertação gravita em torno da necessidade de concretização do direito fundamental à moradia. Seu objetivo geral consiste na delimitação do papel do Estado como agente responsável pela concretização do projeto desenvolvimentista previsto na Constituição Federal de 1988, em cujo âmbito está contemplado o direito à moradia, tarefa a ser empreendida por intermédio da execução de políticas públicas. Para alcançar seu objetivo, será utilizado o método de abordagem dedutivo, bem assim os métodos analíticos, histórico e interpretativo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. O trabalho analisará a relação existente entre o dever-ser normativo e o ser social e político, averiguando os motivos determinantes da ausência de concretização das normas constitucionais que consagram direitos sociais e estabelecendo a necessidade de atuação positiva, constante e progressiva do Estado para a concretização de tais direitos. Será abordado, igualmente, o quadro normativo nacional e internacional do direito à moradia, bem como estabelecidos os instrumentos políticos previstos na legislação brasileira para a materialização deste direito. Em conclusão, serão enfrentadas as políticas habitacionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro, com ênfase nos seus aspectos negativos e positivos, em ordem a analisar os motivos da exclusão da população de baixa renda do espectro de beneficiários das atuações estatais, com base no que serão fixadas as premissas necessárias ao atendimento do déficit habitacional deste estrato populacional.

Palavras-chave: Direito à moradia. Déficit habitacional. Políticas públicas habitacionais.

ABSTRACT

This thesis covers the need to accomplish the fundamental right to property. Therefore, its main goal consists on the role of the State, as the agent responsible for the implementation of the project development by the Federal Constitution of 1988, under which it is contemplated the right to property; task to be undertaken through the implementation of public policies. To achieve its objectives, the method of deductive approach will be used, as well as the analytical, historical and interpretive methods, throughout bibliographic and documental researches. This work will examine the relationship between the “should be normative” and “the social and political be”, checking the determinant reasons for the lack of constitutional norms implementation, which enshrine the social rights and establishes the need for positive, constant and progressive state action to achieve these rights . It will also be equally addressed, the national and international legal framework of the right to property , as well as policy instruments established under the Brazilian Law for the materialization of this right. To sum it up, the Brazilian housing policies will be faced and developed by the Brazilian State, focusing on its positive and negative aspects, in order to analyze the exclusion reasons of the low-income beneficiaries from the spectrum of the State actions, based on the necessary assumptions to meet the housing deficit in this population layer.

Keywords: Right to Property. Housing Deficit. Public Housing Policies

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	07
2. CAPÍTULO I - CONSTITUIÇÃO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A NECESSIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA.....	11
2.1 Dever-ser constitucional e crise de efetividade das normas constitucionais	11
2.2 Constituição Liberal e Estado Liberal	15
2.3 Constituição Social e Estado Social	17
2.4 Exigibilidade e indivisibilidade dos direitos fundamentais individuais e sociais.....	22
2.5 (In)Eficácia jurídica das normas consagradoras de direitos sociais.....	24
2.5.1 Legitimidade democrática das normas programáticas e teoria da reserva do possível.....	27
2.5.2 A eficácia jurídica das normas programáticas	33
2.6 Políticas Públicas: instrumentalização da relação Constituição-Estado	43
3. CAPÍTULO II - CONTORNOS NORMATIVOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DO DIREITO À MORADIA E OS INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO CONTEMPLADOS NO ESTATUTO DA CIDADE	53
3.1 A moldura normativa do direito à moradia.....	54
3.2 Direito à moradia no plano normativo internacional	55
3.3 Direito à moradia no plano normativo nacional.....	61
3.4 O Estatuto da Cidade e as políticas habitacionais.....	64
3.4.1 Zonas Especiais de Interesse Social	69
3.4.2 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios	70
3.4.3 IPTU progressivo no tempo	71
3.4.4 Desapropriação com títulos da dívida pública.....	72
3.4.5 Concessão de uso especial para fins de moradia.....	73
3.4.6 Outorga onerosa do direito de construir	75
3.4.7 Operações Urbanas Consorciadas.....	79
3.5 Diretrizes essenciais dos programas habitacionais.....	80
3.6 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	81
4. CAPÍTULO III - POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	84
4.1 Período Precedente ao Banco Nacional de Habitação	84
4.2 Governo Militar – Banco Nacional de Habitação.....	86
4.3 Governo Collor.....	105
4.4 Governo Itamar Franco	108
4.5 Governo Fernando Henrique Cardoso	111
4.6 Governos Lula e Dilma.....	116
4.7 Perspectivas de concretização do direito à moradia	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS	135

1. INTRODUÇÃO

A moradia constitui bem imprescindível no contexto da vida social e um dos instrumentos por meio do qual se pode atingir a concretização da dignidade humana. Assim, o grande sonho da população de baixa renda é a aquisição da casa própria. Neste aspecto importa sublinhar que, no Brasil, o rápido crescimento do número de pessoas que migraram das áreas rurais para as cidades, aliado à inexistência de planejamento estatal voltado para o controle do fenômeno da migração urbana, culminou no processo de agigantamento descontrolado e desordenado dos Municípios, fato que impulsionou a população de baixa renda, desprovida da fundamental atenção do Estado, a edificar seus lares em locais sem infraestrutura, saneamento básico e demais equipamentos sociais.

Para ilustrar, em meados de 1980, a proporção das pessoas que residiam na área rural correspondia a aproximadamente 32% de todo o estrato populacional brasileiro. Em face da busca pela melhoria da qualidade de vida representada pelas oportunidades de emprego nas cidades, ocorreu intenso processo de migração da população rural aos grandes centros urbanos, podendo-se afirmar que, em meados de 2010, o cenário demográfico apresentou mudança considerável, passando a área urbana a acolher 84,36% da população brasileira (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2010).

Essa situação se agrava com o fenômeno da inadequação fundiária, caracterizado pelo fato da população carente não ser proprietária dos terrenos nos quais edifica suas moradias e por esses se encontrarem em locais distantes dos seus postos de trabalho, fazendo com que os trabalhadores de baixa renda suportem o desgaste adicional da demora no deslocamento para o trabalho, sem mencionar os problemas de mobilidade urbana que vêm assolando as grandes cidades brasileiras.

Nesse contexto, o resultado final é a exclusão social da população de baixa renda e o crescimento desordenado e desestruturado das favelas, cortiços e loteamentos irregulares. Bem assim, confrontando essa realidade com as disposições jurídico-normativas sobre o tema, evidencia-se o hiato existente entre a previsão legal e a realidade fático-social na qual está inserida a sociedade, visto que o direito pátrio, em sua representação constitucional, proclama que o Estado brasileiro deverá construir uma sociedade livre, justa e solidária, com desenvolvimento social, erradicação da pobreza e da marginalização, e promoção do bem de todos como objetivos fundamentais, tendo na dignidade da pessoa humana seu vetor axiológico de orientação, donde se constata que a Constituição Federal acolheu a moradia como direito fundamental do cidadão.

As considerações lançadas nas linhas antecedentes introduzem a problematização enfrentada na presente dissertação, qual seja, a concretização dos comandos constitucionais e legais que contemplam o direito à moradia e o contrassenso representado pelo déficit habitacional brasileiro, em perspectivas quantitativa e qualitativa. Assim, analisando-se o aspecto quantitativo, patenteia-se a necessidade de construção de moradias e a fundamentalidade das intervenções estatais nas áreas de infraestrutura, saneamento básico, meio ambiente, mobilidade urbana e demais equipamentos sociais. Já na perspectiva qualitativa, observa-se que o problema passa pela intrincada relação existente entre o plano normativo do direito à moradia e o panorama fático-social no qual o tema se desdobra.

Como hipóteses, o trabalho procura demonstrar a necessidade de intervenção do Estado na concretização e implementação do direito à moradia, especialmente no que concerne à população de baixa renda, bem assim na fundamentalidade de inserir o direito à moradia no contexto das políticas urbanas, integrando as intervenções direcionadas à construção de conjuntos habitacionais para as atividades de desenvolvimento urbano. E para verificar o grau de plausibilidade dessas hipóteses, o objetivo geral da presente dissertação é explicar o direito à moradia à luz do quadro normativo Brasileiro.

Como objetivos específicos a pesquisa procura: (a) analisar a relação entre o dever-constitucional e o ser social e político no Brasil; (b) averiguar o conteúdo dos direitos fundamentais sociais e a forma de sua concretização; (c) perquirir o papel do Estado e das políticas públicas na concretização dos direitos fundamentais sociais; (d) compreender o teor do direito à moradia; (e) catalogar historicamente as políticas habitacionais no Brasil, apresentando seus aspectos positivos e negativos; (f) estabelecer as bases fundamentais de uma política pública capaz de equacionar o déficit habitacional brasileiro e, em última análise, de concretizar o direito fundamental à moradia previsto na Constituição Federal de 1988.

Visando alcançar referidos objetivos utiliza-se da abordagem pelo método dedutivo, tendo como ponto de partida a análise geral das normas constitucionais que contemplam o direito à moradia, de onde se extraiu a necessidade de averiguar o papel dos agentes incumbidos da concretização de tais normas, bem assim, as premissas a serem consideradas para o equacionamento do déficit habitacional brasileiro.

A pesquisa bibliográfica, por meio da qual se fez uso de livros, periódicos e artigos que versam sobre o tema, foi outro recurso utilizado. Confrontando seu conteúdo com a previsão disposta em atos normativos nacionais e internacionais, o presente trabalho também serviu-se do método analítico, assim, com base nas premissas acima, cabe sublinhar que a

pesquisa divide-se em três capítulos. O primeiro é destinado ao enfoque dogmático do direito à moradia. O segundo, direcionado à perspectiva normativa das políticas públicas habitacionais brasileiras. O terceiro, dedicado ao aspecto das políticas habitacionais desenvolvidas no Estado brasileiro.

No primeiro capítulo, intitulado Constituição, Estado e Políticas Públicas: a necessidade de concretização do direito fundamental à moradia, fez-se uma análise da relação existente entre Constituição, Estado e Políticas Públicas, tendo como marco e eixo comum o plano do dever-ser previsto na Constituição Federal de 1988. Também foram ainda analisados os motivos determinantes da crise de efetividade das normas constitucionais, especialmente das que consagram direitos sociais, intituladas normas programáticas, averiguando-se a atuação dos modelos estatais ao lado das espécies de constitucionalismo, a fim de estabelecer o papel do Estado na concretização dos comandos constitucionais. A seguir tratou-se de elencar as bases nas quais se opera a concretização dos direitos fundamentais individuais e sociais, analisando histórica e criticamente as teorias existentes sobre o tema de modo a determinar o papel do Estado e das políticas públicas em face do cenário constitucional contemporâneo.

O capítulo dois, cujo título é Contornos normativos nacionais e internacionais do direito à moradia e os instrumentos de concretização contemplados no Estatuto da Cidade, foi destinado ao delineamento normativo do direito à moradia, analisando suas bases constitucionais e legais nos âmbitos nacional e internacional. Após estabelecido o conceito e as características do direito à moradia nos planos normativos, foram apreciados os instrumentos de concretização deste direito previstos no Estatuto da Cidade, contemplando a importância desse diploma legal para a operacionalização das políticas habitacionais no Brasil. Firmadas tais premissas, foram definidas as diretrizes essenciais dos programas habitacionais.

Instituídos os enfoques dogmático e normativo do direito à moradia, pôde-se enfrentar a análise das políticas públicas habitacionais implementadas pelo Estado brasileiro, tarefa desenvolvida no terceiro e último capítulo. Neste, denominado de Políticas Habitacionais no Brasil, foi apresentada uma análise histórica das intervenções pátrias no campo do direito à moradia, iniciando-se o estudo a partir da década de 1920, passando pelo regime militar e pelo período de redemocratização, até alcançar os atuais governos brasileiros, dirigidos, em esfera federal, pelos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Finalmente, referido capítulo foi concluído avaliando-se criticamente os aspectos positivos e negativos das políticas habitacionais efetivadas pelos governos brasileiros, a fim de que se

possam estabelecer as premissas essenciais para o equacionamento do déficit habitacional no Brasil, garantindo a todos, e em especial à população de baixa renda, a concretização do comando constitucional que contempla o direito à moradia com caráter de direito fundamental.

2. CAPÍTULO I - CONSTITUIÇÃO, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A NECESSIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Atribui-se à ordem constitucional o estabelecimento das estruturas fundamentais do poder e da sociedade, delineando-se os aspectos de maior relevância na vida social, a exemplo da proteção dos valores individuais e coletivos, das atribuições das esferas de poder e dos deveres que devem ser observados pelos destinatários do texto constitucional. Assim, trazendo em si alto teor deontológico, a Constituição traduz-se, no mais das vezes, em espelho normativo ideal, tradicional e abstratamente considerado como *mundo do dever ser*.

No âmbito dos destinatários dos comandos constitucionais, pode-se observar a presença heterogênea do poder estatal, das forças sociais e do mercado, com as suas históricas idiossincrasias. Portanto, uma contribuição ao estudo sobre o tema importa em delinear com maior profundidade o papel do Estado em face das normas constitucionais que contemplam metas e diretrizes a serem alcançadas em prol da melhoria da qualidade de vida da sociedade, especialmente no que concerne ao caráter geral de tais normas e à postura que deve ser adotada pelo Poder Público para a sua concretização, sem descuidar, no entanto, da importância dos papéis assumidos pelos demais destinatários das normas constitucionais.

Neste contexto, cabe salientar a função das políticas públicas como instrumentos de concretização do projeto normativo disposto no texto constitucional cuja operacionalização sobreleva ressaltar a fundamentalidade da atuação comissiva e prospectiva do Estado no sentido de preordenar a sua estrutura e os seus esforços para o incremento dos valores essenciais previstos pelo legislador constituinte. Logo, Constituição, Estado e políticas públicas receberão, nas linhas seguintes, uma leitura conjunta e complementar, constatando-se sua necessária vinculação em razão da previsão, na Constituição Federal de 1988, de objetivos, metas e diretrizes a serem perseguidas pelo Estado brasileiro por intermédio da execução de políticas públicas.

2.1 Dever-ser constitucional e crise de efetividade das normas constitucionais

A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 05 de outubro de 1988, assumiu como propósito instituir no país o Estado Democrático de Direito, em cujo âmbito valores como o bem-estar social e o desenvolvimento devem se realizar em esforço pela construção de uma sociedade fraterna e pluralista, tendo como fundamento a proteção e promoção da

dignidade da pessoa humana. Desse modo, além de contemplar um projeto de desenvolvimento que consagrou importante rol de direitos individuais e sociais, o Constituinte de 1988 complementou o mister garantista com a inserção das disposições contidas no Título VIII - Da Ordem Social -, “em que se definem os modos ou estruturas básicas de concretização dos direitos sociais” (BUCCI, 2006, p. 10).

Malgrado a importância teórica dessa consagração no arcabouço jurídico de superioridade hierárquica - posto ser a Constituição norma fundante do complexo normativo e fundamento de validade dos atos estatais (mundo do dever-ser), assiste-se no dia-a-dia das pessoas (espaço do ser) cenas de menoscabo aos valores mais elementares reconhecidos pelo legislador constituinte de 1988. A saúde pública, por exemplo, recebeu a rotulação de direito fundamental, mas a população está lançada à própria sorte no que diz respeito à essa proteção básica.

De igual modo, lê-se no texto constitucional que a moradia constitui direito fundamental do cidadão, não obstante a moldura da realidade fática por meio da qual verifica-se no Estado brasileiro um déficit habitacional revelador de verdadeiro abismo entre a previsão normativo-constitucional e o plano da vida real da sociedade, o que faz constatar que entre o dever-ser constitucional e o ser social e político medeia hiato de difícil transposição.

Conforme Luís Roberto Barroso (2006), no momento imediatamente anterior à convocação da Assembleia Nacional Constituinte, percebeu-se que a falta de seriedade em relação à Constituição e a indiferença no que diz respeito ao hiato existente entre os planos normativo e social, caracterizariam motivos determinantes da ausência de implementação do Estado de Direito em nosso país. Assim, interessa, para o deslinde da problemática aqui enfrentada, analisar os contornos do déficit habitacional brasileiro cujo panorama revela a patente crise de efetividade das normas constitucionais materializadoras do direito à moradia.

Neste sentido cabe anotar que, no conjunto, o Brasil apresenta o seguinte quadro em termos de déficit habitacional, segundo dados do Ministério das Cidades (2011), a ser analisado com vagar mais adiante: a) agudização do processo de urbanização, desacompanhado das medidas estruturais pertinentes; b) moradia informal (favelas, loteamentos irregulares, cortiços etc.); c) inadequação fundiária (no mais das vezes, a população carente não é proprietária do solo em que edificada a sua residência); d) ausência de infraestrutura básica.

De logo, importa alertar que o equacionamento do déficit habitacional brasileiro pressupõe, além da implementação de políticas públicas planejadas, a observância da premissa fundamental representada pela necessidade de adequação da capacidade de

pagamento à necessidade de moradia, especialmente no que tange à parcela da população que ocupa a margem inferior dos indicadores de desenvolvimento humano. Nesse propósito, com o fito de suplantar os equívocos políticos cometidos por diversos governos, cabe salientar que referido saldo negativo habitacional deve ser encarado em sua totalidade, abrangendo os aspectos quantitativo e qualitativo.

Nessa ordem de ideias, observe-se que, segundo dados da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades (2011), o déficit habitacional brasileiro, em termos quantitativos, é representado por: a) mais de 7 milhões de brasileiros precisam de uma moradia; b) 10 milhões de moradias têm problemas com infraestrutura básica; c) 92% do déficit habitacional refere-se à população carente. Por seu turno, o déficit qualitativo compreende carência de infraestrutura; inadequação fundiária; inexistência de unidade sanitária e adensamento excessivo, entre outros fatores. Considera-se adensamento excessivo a ocupação do mesmo dormitório de determinada residência por mais de 03 (três) pessoas.

Vale registrar que a definição de população carente adotada na presente pesquisa, compreende o conjunto de famílias com renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos, seguindo-se os critérios classificatórios adotados nas análises das políticas habitacionais desenvolvidas no Estado brasileiro, conforme se observará no terceiro capítulo deste trabalho. Ademais, confrontando-se os dados iniciais apresentados, observa-se de imediato a discrepância entre o texto da Carta Maior, que consagra o direito à moradia, e a realidade brasileira, exsurgindo daí questionamentos quanto aos mecanismos de superação da violação ao direito fundamental à moradia e a responsabilidade pela efetivação e implementação deste direito. Nesta linha de argumentação, André Ramos Tavares (2002) lança duras críticas ao abismo existente entre a normatização constitucional e o plano da realidade fática, especialmente no que diz respeito à crise de efetivação dos direitos sociais. Assevera esse autor (TAVARES, 2002, p. 85):

[...] Após diversos anos de vigência da Constituição, fica-se estarecido com o desprezo com que foram premiados determinados comandos constitucionais, com toda uma doutrina formalista a serviço da desconsideração de sua normatividade plena. Cegamente repetitivos de teorias formuladas de há muito, em contexto completamente diverso do atual, os responsáveis pela implementação concreta da Constituição têm-lhe podado as vontades reais sob o argumento, já desbotado pelo uso recorrente, da mera programaticidade.

A conturbada passagem do dever-ser constitucional para o ser fático não passou despercebida por Norberto Bobbio (2004), para quem o problema substancial relacionado à efetivação dos direitos fundamentais não repousa no plano de sua justificação, mas na sua efetiva proteção. Pode-se dizer, com arrimo nesse autor, que o problema em tela não é filosófico ou jurídico, mas principalmente político. Assim, com ele resta reconhecida a

importância do papel das forças políticas na superação do hiato entre o plano normativo e o plano fático-social. Entretanto, a solução do problema não se traduz apenas no papel do Estado como agente condutor e implementador de políticas públicas sociais, mas abrange todos os agentes incumbidos da concretização do texto constitucional.

Nessa linha de intelecção encontra-se a lição de Agustin Gordillo (1977) ao ponderar que, além de constituir uma norma suprema, a Constituição deve ser imperativa, pelo que necessita ser aplicada em todas as circunstâncias, pelos tribunais e demais destinatários dos comandos constitucionais, considerando que traz em seu corpo possibilidades abertas para o desenvolvimento habitacional, contemplando expressamente o direito à moradia como direito fundamental do cidadão.

Fácil ver-se que o déficit habitacional recebeu resposta normativo-constitucional suficientemente satisfatória, razão pela qual se pode supor que os problemas habitacionais enfrentados pelo Brasil decorrem, embora não se limitem a isso, do descompasso entre o projeto constitucional e as políticas públicas adotadas pelo Estado por intermédio dos governos. Trata-se, em outras palavras, de averiguar o plano da efetividade das normas constitucionais disciplinadoras das transformações sociais que culminarão na melhoria da qualidade de vida da população. Desse modo, a Carta Política de 1988 contempla expressamente o projeto de desenvolvimento habitacional, idôneo a ensejar o equacionamento do déficit de moradia, pode-se asseverar que esse déficit constitui, antes de tudo, uma insuficiência de cumprimento do texto constitucional.

Em ordem a explicar o fenômeno da inefetividade das normas constitucionais, Luís Roberto Barroso (2006) aponta a inflação normativa como fator de comprometimento dos valores *segurança* e *justiça*, vetores de orientação da ordem jurídica, acarretando a falta de sentimento constitucional. Conforme este constitucionalista, a população em geral, e os órgãos públicos em particular, não enxergam a Constituição com a qualidade que lhe é ínsita, visto que não se observa a concretização constitucional no dia-a-dia das pessoas. Assim sendo, neste trabalho, o enfrentamento do tema em análise requer, em preliminar, estudos sobre o fenômeno constitucional e sobre os aspectos jurídico-políticos que circundam a discussão, especialmente no que concerne à relação existente entre Constituição, Estado e Políticas Públicas, conforme a seguir se fará.

2.2 Constituição Liberal e Estado Liberal

Em geral, é possível perceber que a quase totalidade dos autores publicistas se inclina no sentido de carregar a criação estatal de forte teor teleológico, atribuindo-lhe a função precípua de proteger o interesse da coletividade. Tem-se, portanto, a ideia segundo a qual a criação da figura estatal está ligada de forma indissociável à assunção de responsabilidade concernente à garantia dos interesses da sociedade, como se Estado e sociedade fossem intrinsecamente vinculados. Sustenta-se, como Fernando Aith (2006), que a criação do Estado está vinculada à necessidade de garantir os direitos de cada cidadão, de sorte que toda a atuação estatal deve ser voltada para a missão de proteção desses direitos.

No panorama das teorias filosóficas, visualiza-se, de um lado, a chamada teoria monística do Direito e Estado, da qual são expoentes Hobbes, Jellinek e Kelsen, para quem as categorias Direito e Estado formariam um único bloco conceitual. Nesse pensar, o Estado, criado pelo Direito e criador deste, se autocondiciona mediante ditames normativos. Por outro lado, segundo Kildare Gonçalves Carvalho (2010) a teoria dualística, com Gierke e Gurvitch, encara Direito e Estado como perspectivas estanques. Assim, conforme essa teoria, há outras fontes de direito que não a estatal, a exemplo do direito natural e do direito consuetudinário. Não obstante o debate doutrinário em torno da prevalência daquela ou desta teoria, cabe destacar a intrínseca relação entre Direito e Estado, seja considerando-os fenômenos unitários, seja enfrentando-os como elementos complementares e condicionantes.

Sabendo que a premissa teleológica da criação do Estado e as teorias monística e dualística atestam a intrínseca relação entre Direito e Estado, cabe observar que a inexistência de imposição de limites a este, consubstancia motivo determinante da prática de abusos ou mesmo atrocidades por ele que detém a prerrogativa de proteger os interesses sociais. Assim, se assiste, mercê da inexistência de limites ao exercício do poder, ao abuso institucional da entidade cuja idealização pressupunha a necessidade de proteção dos valores mais importantes da coletividade.

Exsurge, pois, do quadro histórico brevemente sumariado, a necessidade de estabelecer mecanismo idôneo para limitar a atuação do Estado, reorientando-o ao seu mister institucional de garantia dos interesses da coletividade. Ademais disso, no curso histórico mostrou-se imperioso que a limitação da autoridade estatal traga em seu bojo elementos garantidores de sua observância, constatando-se a preconização do direito como instituição dotada de coercitividade e força vinculante, provida de potencialidade criadora capaz de instituir propriamente nova forma de estrutura estatal, delineando os seus espaços e impondo-

lhes restrições, de modo a garantir o respeito a um espectro que consubstancia a proteção dos interesses e valores da coletividade. Com esta feição limitadora do poder estatal, se idealizou a teoria do constitucionalismo como arquétipo dotado da finalidade precípua de fixar os contornos necessários à garantia de proteção dos valores e interesses fundamentais da sociedade, inserindo-os como objeto de direitos a serem exercitáveis pela sociedade em face do Estado, intitulados de direitos fundamentais.

No panorama da dogmática jurídica, esse período (cujos registros remontam ao século XVIII) encontra-se associado ao surgimento do Constitucionalismo, movimento teórico cuja bandeira principal repousa na percepção da Constituição como instrumento normativo responsável pela limitação do Poder Estatal, cuja materialização decorre da previsão de direitos fundamentais à coletividade, aos quais corresponderia o dever estatal de abstenção no que tange à violação de tais direitos. Neste ponto, concorda-se com Eduardo C. B. Bittar (2009) quando lembra que os direitos fundamentais representam o acervo de direitos que permitem a salvaguarda da dignidade humana, correspondendo àqueles direitos sem os quais seria impossível o desenvolvimento de sociedades democráticas, pluralistas, tolerantes e abertas. Saliente-se, por oportuno, que, a par da função limitadora que lhes foi tradicionalmente atribuída, os direitos fundamentais, no dizer de Klaus Stern (2003), compõem o próprio Estado, legitimando as estruturas de poder na sociedade.

Cabe registrar que, para além de sua vertente puramente jurídica, o constitucionalismo representa, pois, o “movimento social que dá sustentação à limitação do poder, inviabilizando que os governantes possam fazer prevalecer seus interesses e regras na condução do Estado” (CARVALHO, 2010, p. 257). Assim, dada a influência da ideologia liberal prevalecente quando do seu nascedouro, a origem do constitucionalismo repousa na busca pela limitação racional do poder, missão levada a efeito com a utilização do direito como instrumento de fixação de tarefas estatais, até então de cunho absenteísta.

O constitucionalismo do século XVIII, de feição marcadamente liberal, caracterizou-se pela defesa da separação de poderes, pela garantia dos direitos dos cidadãos - notadamente os direitos individuais ou direitos negativos -, pela crença na democracia representativa e pela nítida distinção entre os espaços públicos e privados, negando ao Estado a atuação neste último terreno (CARVALHO, 2010). No campo da teoria dos direitos humanos, associa-se ao constitucionalismo dito liberal a consagração dos direitos humanos de primeira dimensão, traduzidos nos direitos civis e políticos, com a finalidade precípua de limitar, em conformidade com a concepção liberal clássica, o poder do Estado em relação aos indivíduos.

Os direitos humanos, nos termos liberais clássicos, são tidos como construção histórica que tem a finalidade precípua de limitar o poder do Estado com relação aos indivíduos, conforme Jayme Benvenuto Lima Júnior (2001). Não por outra razão adverte Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007) que foi ao direito que o liberalismo confiou a tarefa de limitar, instituir e organizar o Poder, bem como de disciplinar a sua atuação, sempre resguardando-se o fundamental: a liberdade, os direitos do homem. Assim é que o constitucionalismo liberal se impõe, a partir do estabelecimento do instrumento jurídico, como responsável pela instituição da própria ordem normativa. À Constituição é atribuída a importante função de definir os limites da atuação estatal por intermédio da fixação de direitos individuais aos cidadãos cuja observância exige a conduta passiva e abstencionista do Estado. Logo, axiologicamente, o constitucionalismo liberal teve o propósito de proteger o valor máximo da liberdade, cuja materialização pressupunha a abstenção do Estado no terreno privado, sendo possível concluir que esse instituto tem, em essência, “a construção do individualismo fundada na inação do poder estatal e na propriedade privada” (CARVALHO, 2010, p. 262).

O quadro teórico então vigente se encontrava assim delineado: o movimento do constitucionalismo materializava-se em Constituições Liberais, definidoras dos contornos jurídicos e políticos de um Estado também Liberal, em cujo âmbito estava enraizada a ideologia de prevalência da vontade individual garantida pela abstenção do Estado em face das atividades dos particulares, datando desta época, pois, a contemplação dos direitos fundamentais civis e políticos, conhecidos como direitos humanos de primeira dimensão. Aqui, para Guilherme Peña de Moraes (2006), o Estado Liberal se caracteriza pela limitação do poder político mediante divisão do exercício do poder - limitação interna -, bem assim por meio da limitação das funções do estado no âmbito da sociedade, protegendo-se a esfera de atuação desta - limitação externa. Assim, o constitucionalismo liberal, marcado pelo delineamento normativo de um Estado mínimo, determina a não intervenção estatal na esfera de liberdade individual, garantindo-se a igualdade, ao menos formal, dos particulares.

2.3 Constituição Social e Estado Social

É importante destacar, pelo panorama descrito nas linhas anteriores, que inexistia discussão, ou existe de maneira tênue, acerca da legitimidade da fixação de limites à atuação do Estado em face dos direitos individuais civis e políticos - direitos humanos de primeira dimensão então constitucionalizados e fundamentalizados -, sendo comum afirmar que o

exercício de tais direitos se materializa por meio de condutas omissivas por parte da figura estatal¹. Como modo de garantir a implementação prática do constitucionalismo liberal (do normativo) pelas estruturas estatais (pelo político), foram instituídas instâncias próprias de controle das autoridades públicas, facultando-as aos cidadãos para, em havendo violação aos direitos individuais, fazer atuar – coativamente - os preceitos normativos.

Para entender a evolução do constitucionalismo liberal é importante mencionar que o pano de fundo dessa teorização é representado pela crença de que o Estado se constituía como inimigo da liberdade individual, fazendo-se imperioso o estabelecimento de limites à sua atuação em face da sociedade, de modo a proteger e garantir a liberdade dos cidadãos. Todavia, a crença no êxito da perspectiva liberal do Estado perdurou até as nefastas consequências da primeira guerra mundial, ao fim da qual se verificou que não apenas o Estado constituía ameaça à efetivação das liberdades individuais. Ignorou-se que a opressão à liberdade também se originava de fatores extra-estatais, mormente das forças econômicas verificadas na sociedade, repousando nesta omissão um dos equívocos do ideário liberal.

Neste panorama formou-se o contexto para a existência de um Estado passivo e contemplador, em obséquio ao constitucionalismo liberal, tendo na liberdade mola propulsora da estrutura ideológica, valor francamente desrespeitado pela opressão do poder econômico. Percebeu-se, pois, como argumenta Carlos Ayres Britto (2003), que o movimento do constitucionalismo deveria avançar a fim de impor limitações também ao poder econômico, vez que a limitação imposta ao Estado não se revelou suficiente para enfrentar, no contexto da economia de mercado, os fenômenos da concentração de renda e da exclusão social. A universalização da liberdade pressupunha a verificação da igualdade material entre os membros da sociedade bem como a omissão do Estado no terreno privado constituía fator de contribuição para o domínio e a opressão do poder econômico.

O Estado, até então considerado inimigo da liberdade, é novamente convocado para, por meio de uma atuação ativa e prospectiva, garantir à população o acesso aos meios e instrumentos necessários ao exercício dos direitos individuais, fato que começa a se delinear ainda no final do século XIX. Assim, o Estado Liberal entrou em crise, surgindo a figura do Estado Social, sendo possível perceber alguma reconciliação da sociedade com o Estado. No modelo do referido Estado Social os Poderes Públicos deixam de ser percebidos como inimigos dos direitos fundamentais e começam a exercer o papel de promotores desses direitos, sobretudo os de caráter social, conforme Miguel Carbonell (2008). Segundo esse

¹ Conforme se demonstrará adiante, constitui premissa equivocada a afirmação generalizada de que os direitos

autor, “se desarrolla la convicción social de que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar; si el Estado no cumpliera con esa obligación, se pondría en duda su legitimidade” (CARBONELL, 2008, p. 253).

A passagem para o Estado social e intervencionista tem correspondência normativa na mudança paradigmática dos textos constitucionais, a começar pelas Constituições Mexicana, de 1917, e a do Império Alemão, ou Constituição de Weimar, de 1919, que trouxeram a ampliação das tarefas estatais e o estabelecimento de “objetivos de política econômica e social, o que vem afetar, também, os processos políticos”, no dizer de Regina Maria Macedo e Nery Ferrari (2001, p. 156). Assim, as principais justificativas para o surgimento do Estado Social podem ser divididas em pluralistas, distribuídas entre funcionalistas e conflitualistas; e marxistas, conforme Francisco José Contreras Peláez (1996).

Para os funcionalistas, o Estado Social surge como resposta a necessidades objetivas suscitadas pela modernização socioeconômica. Os conflitualistas ressaltam a importância dos conflitos sociais e políticos na emergência desse modelo de Estado. Já os marxistas, sustentam que o Estado Social é produto da pressão política dos setores menos favorecidos, especialmente em razão da ampliação do sufrágio e pelo exercício do direito de associação, permitindo ação mais contundente por parte dos sindicatos.

Desprovidos do acesso aos meios essenciais, traduzidos nos direitos sociais à saúde, educação, moradia etc., e ao gozo das liberdades individuais, os membros da coletividade passam a exigir do Estado a concessão dos chamados direitos humanos de segunda dimensão, direitos econômicos, sociais e culturais. Eis a base do surgimento do constitucionalismo social, cuja origem histórica remonta, conforme mencionado, à Constituição Mexicana, de 1917, e a Constituição de Weimar, de 1919, diplomas que exerceram influência sobre a Constituição brasileira de 1934.

A distinção entre o constitucionalismo liberal e o constitucionalismo social reflete a diversidade entre a natureza dos bens precipuamente assegurados por tais arquétipos, como observado por Luigi Ferrajoli (2000), ao asseverar que o primeiro objetiva à manutenção das condições naturais ou pré-políticas de existência - vida, liberdade etc., ao passo que o segundo almeja a busca (*pro futuro*) de novas condições sociais de vida - trabalho, saúde, moradia, educação etc..

Visualiza-se ordinariamente na doutrina publicista a afirmação de que os direitos civis e políticos (direitos humanos de primeira dimensão) exigem, para seu exercício, a abstenção estatal configurada no dever de não violá-los (por isso receberam a denominação de direitos negativos), enquanto os direitos humanos de segunda dimensão, mormente os direitos

sociais, reclamam, para a sua materialização, a realização de prestações positivas pelo Estado em favor do cidadão, sendo por isso rotulados direitos positivos ou direitos a uma prestação.

Nesse trilhar, e com arrimo nas lições de Jayme Benvenuto Lima Jr. (2001), observa-se que a ampliação dos poderes do Estado representa condição de exigibilidade dos direitos humanos sociais e econômicos em face das autoridades públicas, donde se conclui que a evolução constitucionalista leva à consolidação de uma Carta normativa dirigente, conforme Dieter Grimm (2006, p. 49):

En cambio, la constitución moderna fijaba en un documento con forma jurídica, con pretensión sistemática y exhaustiva, la exigencia de cómo debía organizarse y ejercerse el poder estatal; de este modo, la constitución se hizo una con la ley que regulaba la organización y el ejercicio del poder del Estado.

Essa mudança paradigmática tem nítidas implicações práticas, vez que, até então preocupadas apenas com o aspecto político do Estado (Constituição liberal ou política), as Constituições passam a contemplar em seu bojo questões sociais e econômicas, configurando espécie de Constituição político-sócio-econômicas, conforme Edvaldo Brito (2008). Pondere-se que, em razão da reaproximação entre Estado e sociedade, Regina Maria Macedo e Nery Ferrari (2001) consideram que as novas tarefas atribuídas ao Estado implicam a sua transformação em sujeito promotor do desenvolvimento social e econômico, respeitando-se as garantias individuais previstas no Estado de Direito, conclusão alcançada a partir da constatação de que inexiste liberdade sem solidariedade.

Destina-se o Estado social, com lastro no constitucionalismo de igual adjetivação e por este condicionado, mediante atividades de intervenção nos campos social e econômico, à promoção do mercado e à satisfação dos anseios sociais, econômicos e culturais da sociedade, visando à proteção universal dos direitos humanos, segundo Guilherme Peña de Moraes (2006). Percebe-se, pois, que a materialização dos direitos individuais vai depender da concretização dos direitos sociais. Neste sentido, anota Norberto Bobbio (2004, p. 227):

A mais fundamentada razão da sua aparente contradição, mas real complementaridade, com relação aos direitos de liberdade é a que vê nesses direitos (sociais) uma integração dos direitos de liberdade, no sentido de que eles são a própria condição do seu exercício efetivo. Os direitos de liberdade só podem ser assegurados garantindo-se a cada um o mínimo de bem-estar econômico que permite uma vida digna.

Desse modo, o liberalismo igualitário (igualdade substancial) tem a sua concretização dependente de condições materiais mínimas, e não apenas da inexistência de impedimentos à ação livre, em conformidade com as lições de Amartya Sen (1999), Robert

Alexy (2002) e Ricardo Lobo Torres (2003). A esse respeito, inclusive, exemplificando o caráter instrumental dos direitos sociais em face dos direitos individuais, adverte Maria Paula Dallari Bucci (2006) que o exercício do direito à intimidade, de inegável caráter individual, pressupõe, para os sem-teto, a efetivação do direito à moradia, de feição nitidamente social.

A função instrumental dos direitos sociais é indiscutível na medida em que inexistiria liberdade sem que os membros da coletividade tenham acesso aos direitos sociais básicos. Não são livres pessoas que não possuem um teto para morar, que não possuem acesso ao saneamento básico ou não possuem saúde pública de qualidade. Neste sentido, destacando o papel do Estado na promoção e proteção dos direitos humanos, Fernando Aith (2006) afirma que o Estado se apresenta como um dos principais agentes, cabendo aos governos, por sua vez, adotar as políticas necessárias para a plena realização dos direitos humanos.

Conforme Miguel Carboneo (2008) a constitucionalização do Estado Social apresenta o seguinte delineamento do ordenamento jurídico: a) introdução de dimensões coletivas no direito, com a inserção de sujeitos coletivos de direitos, a exemplo dos sindicatos e associações; b) a consideração da igualdade material, e não meramente formal, com a consequente inserção de novos modelos jurídicos de proteção à classe tradicionalmente desprovida de proteção jurídica; c) o estabelecimento de limites à autonomia da vontade privada, a publicização do direito privado e os novos contornos dos institutos tipicamente privados; e d) ampliação das tarefas estatais, com o aumento exponencial dos gastos públicos.

A análise da evolução do constitucionalismo mostra o surgimento de fenômeno intitulado por Kildare Gonçalves Carvalho (2010) totalitarismo constitucional, em cujo âmbito exsurge as chamadas constituições dirigentes, que contemplam repositórios de promessas e programas a serem cumpridas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Segundo esse autor, a fixação das promessas e programas constituirá, mais adiante, motivo determinante do “desprestígio e a desvalorização da própria Constituição, pelas falsas expectativas criadas” (CARVALHO, 2010, p. 263).

O estabelecimento de programas a serem cumpridos pelo Estado em ordem a contemplar a promoção dos direitos sociais constitui mudança paradigmática quando confrontada com a concretização dos direitos individuais, vez que no campo dos direitos sociais se passa a exigir a atuação ativa e progressiva do Estado proibindo-se a omissão pública, circunstância a possibilitar (ilegítima) resistência política pelas maiorias de cada momento.

Conforme Joaquim José Gomes Canotilho (1994), a força vinculante dos direitos econômicos, sociais e culturais representa alteração nos estudos relacionados aos direitos

subjetivos, especialmente no que diz respeito à pretensão jurídica baseada em tais direitos. É que, ao invés de falar-se em pretensão de omissão por parte do poder público, na forma prevista para a tutela de parte dos direitos individuais, passa-se a defender a pretensão de ação do ente estatal, solicitando-lhe a adoção de medidas ativas de cunho prestativo.

A importância das Constituições dirigentes para o desenvolvimento constitui premissa estreme de dúvidas, vez que o projeto de crescimento social passa a ser alçado ao patamar superior da pirâmide normativa, ostentando a condição de norma constitucional dotada de força normativa e vinculante, razão pela qual deve ser operacionalizada no plano fático pelos agentes incumbidos de sua concretização. Neste sentido, parafraseando Canotilho, Regina Maria Macedo e Nery Ferrari (2001) lembram que a Constituição Dirigente compõe, ao mesmo tempo, uma garantia do existente e um programa ou linha de direção para o futuro, tendo-se, portanto, a declaração e reconhecimento jurídico-normativo dos direitos e garantias existentes, ao lado do estabelecimento daquilo que está, ou deve estar, por vir.

À vista do exposto, constata-se que a pedra angular do problema tratado neste trabalho está no motivo determinante da ausência de efetividade dos direitos fundamentais sociais em geral e do direito fundamental à moradia em especial. Sobre o tema assevera Norberto Bobbio (2004, p. 29) que “a maior parte dos direitos sociais, os chamados direitos de segunda geração, que são exibidos brilhantemente em todas as declarações nacionais e internacionais, permaneceu no papel”.

2.4 Exigibilidade e indivisibilidade dos direitos fundamentais individuais e sociais

De início, cumpre sublinhar a posição daqueles que preconizam a exigibilidade plena dos direitos sociais, sob o fundamento de que inexistente diferença genética ou estrutural entre os direitos sociais e os direitos de liberdade. Para estes, os direitos de liberdade também requerem, para sua plena efetivação, a atuação positiva do Estado, conforme assevera Miguel Carbonell (2008) que defende ainda a tese da indivisibilidade e interdependência dos direitos civis e sociais, mercê da inexistência de distinção substancial entre eles. Há, entretanto, quem assevere que nem todo direito social exige prestações positivas, podendo-se afirmar que alguns direitos demandam atuação legislativa e independem de conduta comissiva do Estado. Neste sentido, conforme ilustra Gerardo Pisarello (2003), o direito à liberdade de expressão supõe, a par da ausência de censura estatal, a construção de centros culturais e praças públicas, a concessão de espaços gratuitos em rádios e televisões, bem assim uma regulação geral capaz de garantir o pluralismo informativo.

Conquanto se trate de abordagem voltada à questão dos direitos humanos, Flávia Piovesan (2004) sustenta que a feição indivisível dos direitos humanos tem por consequência a constatação de que, em havendo violação aos direitos sociais, ter-se-á por violados direitos individuais na medida em que a vulnerabilidade social implica a vulnerabilidade dos direitos civis e políticos.

Aduz Marizélia Peglow da Rosa (2008), partindo da perspectiva dos direitos sociais como direitos fundamentais, que não há que se estabelecer supremacias *a priori* às espécies de direito ora destacadas, vez que a prevalência deverá ocorrer após análise das circunstâncias do caso concreto, utilizando-se de juízo de ponderação. Nesse trilhar adverte Antônio Augusto Cançado Trindade (1995) que algumas espécies de direitos sociais não reclamam, para a sua concretização, prestações materiais por parte do ente estatal, havendo os que exijam medidas semelhantes àsquelas realizadas para a garantia dos direitos civis e políticos, circunstância a evidenciar a unidade fundamental dos direitos humanos.

Conclui-se, pois, em favor da indivisibilidade dos direitos humanos, visto que os direitos econômicos, sociais e culturais se instrumentalizam no sentido da realização plena dos direitos civis e políticos, com base no que arremata Cançado Trindade (1995) afirmando que entre as *categorias* de direitos -individuais e sociais- não pode haver compartimentalização, mas complementaridade e interação.

Desmistificando a premissa segundo a qual os direitos individuais diferenciam-se dos direitos sociais em razão da natureza da obrigação imposta ao Estado (obrigação negativa na primeira “espécie” e obrigação positiva na segunda), e asseverando a existência de obrigações estatais positivas oriundas de direitos individuais, advertem Víctor Abramovich e Christian Courtis (1997) que os pensadores da economia política clássica, a exemplo de Adam Smith e David Ricardo, visualizavam a inter-relação entre as obrigações negativas do Estado e uma série de obrigações positivas relativas à manutenção de instituições políticas, judiciais e de seguridade, como condição de exercício da liberdade individual.

No mesmo sentido, sustentando a inexistência de diferenciação absoluta entre direitos individuais e sociais pelo só fato das obrigações impostas ao Estado, eis as ponderações levadas a efeito por Daniel Moeckli e Sangeeta Shah (2010, p. 175 – tradução nossa):

Além da diferença entre as obrigações de efeito imediato e de realização progressiva, é bastante comum, para se aprofundar na distinção de direitos civis e políticos de direitos econômicos e sociais, contrastar o conceito de direitos de liberdade com o de direitos sociais, ou fazer referência aos deveres do Estado de não intervir em oposição ao dever de tomar medidas positivas. Tais distinções são úteis,

mas não se aplicam integralmente, na medida em que não existe uma linha divisória delimitada entre os direitos civis e políticos, de um lado, e os direitos econômicos e sociais, de outro.

É de se destacar que a imposição de obrigações positivas a serem adimplidas pelo poder público tem o condão de impor ao agente estatal o dever de instituir as condições necessárias ao pleno exercício dos direitos correspondentes, revelando-se insuficiente o oferecimento de proteções negativas contra a violação de tais direitos por parte de agentes privados ou públicos. Transpondo esta observação para o campo da efetivação dos direitos humanos, assim expõem Walter Kälin e Jörg Künzli (2009, p. 112 – tradução nossa):

Obrigações positivas para o cumprimento dos direitos humanos vão além do dever de dar suporte na proteção contra violações por atores do setor privado ou dos riscos provenientes de forças naturais. De um modo geral, exigem que o Estado crie as condições legais, institucionais e processuais que os detentores de direitos necessitam para que entendam e desfrutem de suas prerrogativas amplamente.

Assim, afigura-se razoável concluir que os direitos fundamentais - civis e políticos ou sociais, culturais e econômicos - possuem natureza híbrida, porquanto exigem do Estado atuações de ordem positiva e negativa, não obstante esta última preponderar no campo dos direitos fundamentais de feição liberal.

2.5 (In)Eficácia jurídica das normas consagradoras de direitos sociais

Constata-se que a doutrina da *ineficácia das normas* que contemplam direitos sociais assenta-se nos seguintes fundamentos: a) ausência de legitimidade democrática, porquanto a programaticidade das aludidas normas inviabilizariam as decisões políticas majoritárias subsequentes, no dizer de Dieter Grimm (2006); b) a tese da reserva do possível, vez que as políticas públicas que concretizam as normas programáticas demandam ajustes no orçamento estatal; c) ausência de juridicidade e, por ilação consequente, de eficácia vinculante, das normas definidoras de direitos sociais.

Assim, para a corrente mencionada, as normas constitucionais definidoras de direitos sociais, tradicionalmente classificadas como normas programáticas, disciplinam programas de ação desenvolvimentista implementados pelo Poder Público, sem que esse desenvolvimento possa ser exigido judicialmente pelos beneficiários, mercê da inexistência de caráter vinculante das normas constitucionais em questão. Pondere-se que o problema da inefetividade das normas constitucionais programáticas consubstancia o que Maria Paula Dallari Bucci (2006,) denominou de *esterilização* do direito público como estrato normativo

responsável pela regulamentação das relações entre Estado, Administração Pública e sociedade.

A esse respeito, expõe J.J. Canotilho: “como pode - se é que pode - uma constituição servir de fundamento normativo para o alargamento das *tarefas estaduais* e para a incorporação de *fins económico-sociais*, positivamente vinculantes de regulação jurídica?” (CANOTILHO, 1983, p. 166). Daí se indaga em que medida a Constituição não pode servir de fundamento normativo para o alargamento das tarefas estatais e qual seria a base científica da tese da inexistência de eficácia jurídica das normas definidoras de direitos sociais, ficando-se na dúvida também sobre a base científica da conclusão no sentido da inexistência de carácter vinculante de tais normas.

De logo, urge frisar que a Constituição não deve pura e simplesmente refletir as práticas e valores verificados nos corpos político e social, senão que deve – com a imperatividade e vinculatividade que lhe são peculiares – estabelecer correções aos desvios de caminhos constatados nos referidos planos. No dizer de Luís Roberto Barroso (2006, p. 48-49), “a ordem jurídica não é mero retrato instantâneo de uma dada situação de fato, nem o Direito uma ciência subalterna de passiva descrição da realidade”.

Para Ugo Natoli (1955, p. 23), a juridicidade das normas programáticas deve ser afirmada só pelo “fato de constarem de um texto de lei”, devendo-se acrescentar ao pensamento deste autor a clássica tese da força normativa da Constituição de Konrad Hesse (1991), para quem as normas constitucionais ostentam força vinculante sobre a sociedade e o Estado. Com efeito, afirma este autor que, a despeito de a Constituição, por si só, não operar modificações no plano fático, ela pode impor tarefas com a finalidade de concretizar tais modificações.

Nesse contexto, vale anotar que a doutrina é uníssona quanto à conclusão de que normas infraconstitucionais posteriores não podem contrariar as normas constitucionais programáticas que são antecessoras sob pena de serem reputadas inconstitucionais, caracterizando o que se convencionou chamar de eficácia negativa das normas programáticas, denotando, em conclusão estreme de dúvidas, o carácter imperativo da modalidade normativa em questão.

Mas não é só. Ao lado da eficácia negativa das normas programáticas, convém salientar a posição de José Afonso da Silva (2008), para quem a aludida espécie normativa teria o condão de criar situações jurídicas de vantagens aos seus beneficiários. A esse propósito, sustenta o autor (SILVA, 2008, p. 154):

Por outro lado, esses comportamentos e comandos, dela resultantes, criam uma situação não apenas de expectativa, mas de vantagem efetiva, ainda que diminuta, em favor de todos aqueles sujeitos que se acham em condições de se beneficiar com a vantagem de sua aplicação e observância.

Conforme Luís Roberto Barroso (2006), as normas programáticas possuem imediato efeito vinculante em relação aos três poderes estatais, os quais devem, na medida de suas competências institucionais, atuar prospectivamente no sentido de fazer valer concretamente os ditames normativos de cunho programático. Assim, as normas programáticas devem informar a atuação do Legislativo na elaboração dos atos normativos, além de condicionar as atividades dos Poderes Executivo e Judiciário, conforme o constitucionalista, que arremata afirmando que o desrespeito dos agentes estatais aos preceitos contidos na Lei Maior inquinam os atos e omissões do Poder Público de inconstitucionalidade, a ser reconhecida e declarada nas instâncias competentes (BARROSO, 2006).

Sem prejuízo das premissas lançadas nas linhas anteriores, cabe acrescentar que as normas programáticas possuem a função de permitir a superação da democracia meramente formal em ordem a instituir uma democracia substancial baseada na implementação da justiça social. O fato é que, ao serem elevadas ao patamar da constitucionalidade, as normas programáticas constituem o resultado de compromissos firmados por forças políticas convergentes e conflitantes, no dizer de José Afonso da Silva (2008), na medida em que definem aspectos do Estado de ordem política, econômica e social, a serem implementados pelas maiorias futuras, independentemente das suas preferências político-partidárias. Elencando as nuances da eficácia jurídica direta e imediata das normas programáticas, esse autor afirma que o seu efeito vinculante é verificado nos seguintes casos (SILVA, 2008, p. 164):

a) estabelecem um dever para o legislador ordinário; b) condicionam a legislação futura; c) informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum; d) condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; e) criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem.

Conforme pensar de Alexandre Veronese (2009), da eficácia das normas programáticas resulta deveres para o legislador ordinário, que tem a função de integrar normativamente a referida espécie; a ampliação da noção de bloco de constitucionalidade, complementando-o com as normas programáticas, com base nas quais é realizada a fiscalização da compatibilidade dos atos e omissões infraconstitucionais; além de servir de “vetores para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas que condicionam a

atividade discricionária da Administração Pública e do Poder Judiciário [...]” (VERONESE, 2009, p. 363).

Conquanto limite-se em asseverar o papel dos atores legislativos frente às normas programáticas, conclui Edvaldo Brito (2008) que a atuação do legislador infraconstitucional deve estar direcionada a não contrariar os ditames contemplados na referida espécie normativa, bem como a atribuir-lhe efetividade. De igual modo, o aplicador de tais normas deve dar-lhes operacionalidade imediata diante da existência de lacunas na legislação infraconstitucional integrativa (BRITO, 2008).

Noção mais abrangente da eficácia jurídica (e, pois, vinculante) das normas programáticas pode ser extraída da obra de Regina Maria Macedo e Nery Ferrari (2001), ao afirmarem que os sujeitos públicos e privados, necessariamente vinculados pela Constituição, devem respeitar e fazer atuar a vontade dos seus preceitos, independentemente da espécie destes. Por sua vez, Paulo Bonavides (2010) propõe que, malgrado o debate doutrinário em torno do tema ora focalizado, considerando-se a existência de uma Constituição do tipo rígida, a conclusão mais acertada se traduz no reconhecimento da eficácia vinculante das normas programáticas.

2.5.1 Legitimidade democrática das normas programáticas e teoria da reserva do possível

Em linhas iniciais, no que tange à suposta ausência de legitimidade democrática das normas constitucionais definidoras de direitos sociais, impende ressaltar que a doutrina da ineficácia jurídica de tais normas, contraditoriamente, não questiona o fato de a vontade constituinte vincular as maiorias futuras quanto à garantia dos direitos individuais atrelados à ideologia liberal. Significa que a propalada tese da ilegitimidade democrática não é utilizada para vincular as maiorias futuras no que diz respeito à intangibilidade das normas definidoras de direitos individuais, os quais, consoante demonstrado em linhas anteriores, também exigem prestações estatais para a sua plena concretização.

A democracia social pressupõe igualdade substancial e a concessão das condições mínimas responsáveis por viabilizar a participação efetiva nas decisões coletivas. A esse propósito, colhe-se no escólio de Benito Aláez Corral (2006) que, sem a garantia dos direitos sociais necessários para permitir que o indivíduo participe das distintas esferas de comunicação social (democracia participativa), não resulta possível a adequada garantia de sua participação na esfera política. No mesmo sentido, arremata o autor, se pode dizer que os

direitos civis e sociais constituem o conteúdo instrumental da democracia participativa, a serviço da integração do indivíduo nas esferas de participação política (CORRAL, 2006).

Com as atenções voltadas ao déficit social brasileiro que inclui, exemplificativamente, as questões atinentes à moradia, saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura e desemprego, se indaga se haveria liberdade e, por conseguinte, democracia, como direito de participação ativa, assunção de responsabilidade e independência, na vida dos povos que não têm acesso às condições mínimas de subsistência. A resposta negativa se impõe.

Em razão da fundamentalidade da liberdade, tal valor deve ser universalizado e incorporado ao patrimônio jurídico mínimo dos indivíduos, sob pena de a democracia restar irremediavelmente violada. Nesse contexto, sobleva destacar que a desigualdade entre os povos - e no Brasil essa conclusão não é diversa - constitui uma chaga exposta em todos os períodos da civilização, de modo que a universalização da liberdade pressupõe, impreterivelmente, a inclusão e a efetividade da solidariedade. Desse modo, a solidariedade e a ajuda mútua entre os povos permanecem no plano das hipóteses tornando imperiosa a presença do Estado social no sentido de direcionar as atividades privadas e disponibilizar, dentro de certos parâmetros, o mínimo existencial necessário à sobrevivência dos indivíduos.

Não há que se falar em participação na tomada de decisões do Estado (democracia participativa) sem a operacionalização prévia das condições necessárias à aludida participação. Neste sentido, cabe anotar que a participação nas decisões políticas restará inviabilizada na eventualidade de os *cidadãos* não serem dotados dos direitos sociais mínimos, os quais, na acertada e já referida lição de Benito Aláez Corral (2006), constituem os meios essenciais à garantia da cidadania.

Assim, ao invés de constituir mecanismo de engessamento das maiorias futuras, no que residiria o caráter antidemocrático da medida normativa, as normas constitucionais programáticas têm a finalidade de garantir o respeito à igualdade substancial, permitindo, por conseguinte, a participação da população nas decisões coletivas do Estado. Desse modo, antes de afrontar o regime democrático, as normas programáticas constituem mais um instrumento em favor da democracia e da integral participação social nas decisões coletivas.

Nesse norte, a doutrina da ineficácia jurídica das normas programáticas não invoca o argumento da reserva do possível quando se está diante de direitos individuais que demandam vultosos gastos públicos, sendo certa a quase inexistência de discussão acerca da juridicidade de tais direitos. Assim, sobre o tema, vale destacar que, na década de 1970, Peter Haberle propunha a subordinação das normas programáticas à capacidade financeira do Estado,

consubstanciando a chamada teoria da reserva das caixas financeiras, explicada na seguinte passagem do constitucionalista português Joaquim José Gomes Canotilho (2004, p. 107): “[...] os direitos econômicos, sociais e culturais estão sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, se e na medida em que eles consistirem em direitos a prestações financiadas pelos cofres públicos”.

Conforme Daniel Sarmento (2009) o termo *reserva do possível* encontra origem histórica em decisão da Corte Constitucional alemã (de 1972), intitulada *Numerus Clausus*, cuja discussão subjacente se centrava na pretensão de ingresso no ensino público universitário, com arrimo na liberdade de escolha profissional, na qual o tribunal alemão decidiu que o acesso ao aludido direito está condicionado à reserva do possível, significando que se deve estabelecer, especialmente em sede legislativa, aquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir do poder público, considerando-se a disponibilidade orçamentária para o atendimento dos interesses da coletividade, segundo o autor. Aqui, a reserva do possível se apresenta sob duplo aspecto, quais sejam, o aspecto fático e o aspecto jurídico, sendo o primeiro traduzido na disponibilidade fática dos recursos orçamentários e o segundo representado pela autorização orçamentária (de cunho jurídico-político) para que o Estado realize o dispêndio com a efetivação das políticas públicas destinadas ao implemento dos direitos sociais, conforme salienta esse autor.

Andreas Krell (2002) critica com veemência a transposição da teoria do reserva do possível para os terrenos teóricos e práticos brasileiros tendo em vista a inexistência de identidade social, política, jurídica e econômica entre os países, vez que, em países pobres como Brasil, em que muitas necessidades humanas básicas não são atendidas, não seria possível empregar a ideia de reserva do possível, sob pena de completo esvaziamento dos direitos sociais.

Analisando a questão sob o prisma da supremacia das normas constitucionais, sustenta Daniel Sarmento (2009) que, ao se aceitar o argumento da reserva do possível como legítimo para inviabilizar a concretização dos direitos sociais contemplados na Lei Maior, estar-se-ia admitindo a submissão da força normativa da Constituição à vontade do legislador, circunstância a evidenciar contrassenso inaceitável. Por este motivo, propõe o referido autor a imposição dos direitos fundamentais “mesmo contra a vontade das majorias de ocasião” (SARMENTO, *ibid.*, p. 380). Também sob o prisma da supremacia da Constituição, ponderam Regina Maria Macedo e Nery Ferrari (2001, p. 235):

[...] O que não é aceitável é que, em nome da *reserva do possível*, isto é, sob o argumento da impossibilidade de realizá-lo por questões financeiras, materiais ou

políticas, o comando constitucional acabe destituído, completamente, de eficácia. É o princípio do razoável, da proporcionalidade que deve reger a sua observância e efetividade.

Atento à necessidade de concretização das normas constitucionais, mercê da sua juridicidade e superioridade normativa, os tribunais pátrios, especialmente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, têm admitido o fenômeno da judicialização de políticas públicas, fazendo atuar concretamente a vontade do constituinte. Ilustrativamente, cabe trazer ao texto o que restou decidido pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ nos autos do Recurso Especial – REsp - nº 353147/DF (Rel. Franciulli Netto. Data da publicação: 18/08/2003), em cujo âmbito fora determinado ao Estado o custeio de tratamento médico no exterior, em ordem a materializar o direito fundamental à saúde. No mesmo conduto de exposição, cabe ressaltar a condenação havida nos autos do REsp nº 577573/SP (Rel. João Otávio de Noronha. Data da publicação: 06/11/2008), no sentido de que o Município realizasse o cumprimento de obrigação de fazer consistente no atendimento em creche para criança menor de seis anos.

À vista do acima exposto, conclui Daniel Sarmiento (2009) que o Poder Judiciário tem atribuído concretude aos comandos constitucionais que contemplam direitos sociais, apresentando-se a via judicial como importante ferramenta à serviço do desenvolvimento e da concretização da dignidade humana.

Após criticar o argumento da tese da ineficácia social das normas programáticas e da sua vinculação e condicionamento à tese da reserva do possível, limitando a concretização de tais normas à disponibilidade orçamentária, Kildare Gonçalves Carvalho (2010) assevera que as normas que admitem a liberdade orçamentária do legislador infraconstitucional não escapam do controle jurisdicional, não podendo constituir obstáculo ao reconhecimento de direitos humanos fundamentais.

Importa sublinhar que a reserva do possível não pode descurar da tese do mínimo existencial. A esse respeito, é de bom tom destacar que a Observação Geral nº. 3 da Organização das Nações Unidas – ONU (1990), em seu Parágrafo 10, dispõe acerca do dever de demonstração, pelo Estado, de que tem realizado esforço para utilizar os recursos que estão à sua disposição para satisfazer, com caráter prioritário, as obrigações mínimas. Acerca da obrigatoriedade de o Estado conceder aos cidadãos as condições mínimas necessárias a uma vida digna, em obséquio à teoria do mínimo existencial, enuncia Daniel Sarmiento (2009, p. 382) ser “papel do Estado assegurar as condições materiais mínimas de vida para as pessoas

necessitadas, consubstanciando-se, assim, o que se convencionou chamar de ‘mínimo existencial’”.

Nesse sentido, mostra-se o mínimo existencial como núcleo central de direitos cuja ausência impossibilita o exercício, na sua plenitude, da dignidade da pessoa humana. Enfrentando diretamente a relação *mínimo existencial e reserva do possível*, com a consequente outorga de primazia ao primeiro, Walber Agra (2008) explica que a definição do mínimo existencial não pode ficar na dependência da reserva do possível, porquanto aquele constitua uma determinação do Poder Constituinte, não podendo sofrer limitações em seu conteúdo por parte do legislador infraconstitucional.

A esse respeito, visando refutar eventuais alegações acerca das dificuldades financeiras de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, cabe ressaltar, com apoio em Françoise Blanchard (1996, *apud* LIMA JÚNIOR, 2001, p. 97), que a insuficiência orçamentária (ou os chamados *tempos difíceis*, na lição do referido autor), antes de constituir impedimento à concretização das normas programáticas, representa período em que “é preciso ter mais presente ainda a justiça social e o respeito às aspirações e às necessidades humanas ao tomar as decisões e determinar a ordem de prioridade”.

Conforme Cíntia Maria Scheid (2008) a moradia constitui direito fundamental integrante do conceito de mínimo existencial, impondo a adoção de políticas públicas em ordem a garantir a concretização desse direito e, em última instância, o desenvolvimento de uma existência digna. A urgência e gravidade de uma necessidade material, e não a sua importância para a realização de outros objetivos, por mais nobres que sejam, devem ser os critérios principais para definir o mínimo existencial, segundo Daniel Sarmiento (2009). Vê-se, pois, que o mínimo existencial constitui fim em si mesmo, devendo a *reserva do possível* ser instrumentalizada em favor da concretização dos valores básicos sem os quais o primado da dignidade da pessoa humana resta irremediavelmente vulnerado.

No campo jurisprudencial pátrio, o STJ teve a oportunidade de enfrentar a temática envolvendo a relação entre a *reserva do possível* e o *mínimo existencial* no REsp 811608/RS, de relatoria do Ministro Relator Luiz Fux, julgado em 15.05.2007, tendo restado entendido:

Incumbe ao administrador, pois, empreender esforços para máxima consecução da promessa constitucional, em especial aos direitos e garantias fundamentais. Desgarra deste compromisso a conduta que se escuda na ideia de que o preceito constitucional constitui *lex imperfecta*, reclamando complementação ordinária, porquanto olvida-se que, ao menos, emana da norma eficácia que propende ao reconhecimento do direito subjetivo ao mínimo existencial; casos há, inclusive, que a disciplina constitucional foi além na delinação dos elementos normativos, alcançando, então, patamar de eficácia superior que o mínimo conciliável com a fundamentalidade do direito. A escassez de recursos públicos, em oposição à gama de responsabilidades estatais a

serem atendidas, tem servido de justificativa à ausência de concretização do dever-ser normativo, fomentando a edificação do conceito da "reserva do possível". Porém, tal escudo não imuniza o administrador de adimplir promessas que tais, vinculadas aos direitos fundamentais prestacionais, quanto mais considerando a notória destinação de preciosos recursos públicos para áreas que, embora também inseridas na zona de ação pública, são menos prioritárias e de relevância muito inferior aos valores básicos da sociedade, representados pelos direitos fundamentais [...]

E conclui o Ministro Relator Luiz Fux:

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da 'reserva do possível' - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (...)

A ratificar a preocupação das cortes jurisdicionais com o problema da efetividade dos direitos sociais, bem como a interconexão de tais direitos, a exemplo dos direitos à moradia, à educação e à alimentação, leia-se o seguinte trecho de julgado proferido pelo Tribunal Constitucional da África do Sul (2000, *apud* SCHUTTER, 2010, P. 743 - tradução nossa):

O direito de acesso à moradia adequada não pode ser visto isoladamente. Há uma estreita relação entre ele e outros direitos socioeconômicos. Os direitos socioeconômicos devem ser entendidos, na estrutura da Constituição, como um todo, sistematicamente. O Estado tem a obrigação de tomar medidas positivas para atender às necessidades das pessoas que vivem em condições extremas de pobreza, falta de moradia ou moradia intolerável. Sua interligação precisa ser levada em conta na interpretação dos direitos socioeconômicos, e, em particular, para determinar se o Estado tem cumprido suas obrigações nos seus próprios termos.

Da exegese dos entendimentos doutrinário e jurisprudencial acima expostos, percebe-se que a tese da *reserva do possível* não pode ser invocada subjetivamente pelo administrador de plantão vez que a máquina estatal deve envidar todos os esforços com as atenções voltadas à concretização do núcleo duro consubstanciado no *mínimo existencial*. Aqui, no contexto de mínimo existencial, sobressai-se a necessidade de identificar as pessoas em situação de vulnerabilidade, assegurando-lhes o gozo dos direitos sociais indispensáveis. Sobre o tema, expõe Miguel Carbonell (2008, p. 278):

Es decir, el contenido mínimo en relación a grupos obliga al Estado a identificar a las personas en situación de vulnerabilidad para asegurarles el disfrute de sus derechos sociales; por ejemplo en materia de derecho a la vivienda se considera como grupo vulnerable a los ancianos sin recursos y a las personas con discapacidad; en relación a ellos el Estado debe suministrar una protección especial.

Especificamente acerca do direito social à moradia, o direito à moradia adequada compreende, além da concessão de unidades residenciais por meio de políticas públicas, a satisfação de obrigações, pelo Poder Público, que não se revelam necessariamente dispendiosas, a exemplo das intervenções voltadas para a regularização fundiária, concedendo segurança jurídica à posse da população carente sobre as suas moradias, e a proibição de despejos arbitrários, conforme Miguel Carbonell (2008).

À luz do anteriormente exposto, deve-se anotar que a concretização das normas constitucionais definidoras de direitos sociais deve ser orientada pelo princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, afigurando-se inadmissível a completa inércia do Estado para fazer frente ao déficit social existente. Considerando que a discussão gravita em torno dos efeitos da natureza jurídica das normas constitucionais, neste ponto cabe concordar com a tradicional classificação proposta por José Afonso da Silva, para quem as normas constitucionais se diferenciam em normas de eficácia plena, de eficácia contida e de eficácia limitada.

2.5.2 A eficácia jurídica das normas programáticas

No dizer de José Afonso da Silva (2008), as normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que o constituinte dotou de normatividade suficiente, em ordem a incidir direta e imediatamente, a partir da criação constitucional, sobre o substrato fático que constitui o seu objeto. Por seu turno, as normas constitucionais de eficácia contida são conceituadas pelo autor como aquelas que o constituinte também dotou de normatividade suficiente, tornando-as aptas a incidir direta e imediatamente sobre a matéria que constitui a sua razão de ser, no entanto, possibilitando a contenção da sua eficácia dentro de certos limites, o que poderá acontecer mediante atividade legislativa subsequente, responsável pela restrição dos efeitos da espécie normativa em apreço.

A propósito das normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, José Afonso da Silva (2008) as descreve como aquelas que o constituinte não dotou de normatividade suficiente, razão pela qual não irradiam todos os seus efeitos no exato momento em que a Constituição entra em vigor, necessitando, pois, de complementação normativa do legislador ou de outro órgão estatal. Dentre as principais funções dessas normas encontram-se a imposição ao Poder Legislativo do dever de normatizar no sentido da finalidade constitucional, bem assim o condicionamento da atividade dos agentes político-administrativos e das autoridades judiciárias (SILVA, 2008). Aqui, segundo lição de Eros

Roberto Grau (1985), haveria, diante das normas constitucionais de eficácia limitada, um direito subjetivo dos cidadãos à atividade legislativa e o correspondente dever jurídico constitucional de edição das normas necessárias para tornar exequíveis os comandos constitucionais.

Referidas normas se subdividem, por seu turno, em normas constitucionais de princípio institutivo e normas constitucionais de princípio programático. As primeiras, responsáveis pelo estabelecimento do princípio (início, esquema mínimo) de um órgão, entidade ou instituição pública, podendo-se apontar como exemplo a norma inscrita no art. 33 da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe: “A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios”. Aqui, a Constituição Federal, em linha de princípio, prevê as instâncias (ou instituições) administrativa e judiciária dos Territórios, outorgando à tarefa legiferante subsequente o dever de dispor acerca da estrutura, composição e organização da instituição pública em questão. Os aspectos conceituais e efeitos da segunda espécie de norma constitucional de eficácia limitada, a saber, a norma constitucional de princípio programático, serão analisados com mais acuidade a seguir.

Referidas normas surgiram na passagem do liberalismo para o socialismo, sob a percepção de que o Estado constitui a instância idônea para afastar as injustiças oriundas do processo liberal e realizar a libertação popular das pressões dos poderes não estatais - especialmente o poder econômico -, circunstância que ensejou a ampliação das tarefas do Estado até então de feição absenteísta e a consequente intervenção deste na vida econômica e social (SILVA, 2008).

Nesse quadro, observa-se que a passagem do liberalismo para o socialismo fora materializada nos textos constitucionais por meio de normas que têm por conteúdo o estabelecimento de metas, diretrizes, programas e projetos a serem concretizados por atividades ulteriores dos agentes legislativos e administrativos. Está-se diante de normas constitucionais cuja incidência prática pressupõe atividades subseqüentes, razão pela qual assevera-se que o seu conteúdo normativo não está completamente preenchido, em ordem a permitir a sua invocação para aplicabilidade imediata na vida das pessoas.

Pontes de Miranda (1972) define as normas programáticas como aquelas nas quais o legislador, constituinte ou não, ao invés de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, que deverão orientar os Poderes Públicos. Afastando eventuais tentativas de impingir a tais normas o caráter de meras orientações destituídas de conteúdo jurídico-normativo (com efeito vinculante, portanto), esse autor assevera: “a legislação, a execução e a própria Justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à

sua função” (MIRANDA, 1972, p. 137). Neste mesmo sentido, conclui José Afonso da Silva (2008, p. 139):

[...] firmamos a tese da eficácia jurídica das normas programáticas; observamos que elas impõem certos limites à autonomia de determinados sujeitos, privados ou públicos, e ditam comportamentos públicos em razão dos interesses a serem regulados; e, assim, sustentamos, contra a doutrina corrente, seu *caráter imperativo* e seu caráter vinculativo.

Como se vê, insustentável a afirmação simplista de que as normas programáticas que consagram os direitos sociais carecem de feição vinculante na medida em que a sua concretização se afigura custosa ao Estado. Esse raciocínio é responsável por propagar a ideia, não raras vezes de conteúdo nitidamente político, de que tais direitos devem ser mitigados pela malfadada tese da reserva do possível. A par da inexistência de distinção substancial entre os direitos fundamentais de primeira e segunda dimensão, cuja pretensa diferenciação não pode repousar no modo pelo qual se exercitam, conforme já destacado, mercê da sua natureza híbrida, importa ressaltar, a título exemplificativo, que o exercício do direito fundamental ao voto exige do Estado gastos vultosos e não há qualquer questionamento doutrinário acerca da juridicidade das normas constitucionais relacionadas a este direito político.

Os defensores da tese da ineficácia jurídica das normas programáticas olvidam que a Constituição, seja ela de feição liberal ou social, impõe finalidades ao Estado alcançáveis por condutas omissivas e comissivas, em maior ou menor medida. Com efeito, a Constituição ora determina que a finalidade do Estado terá feição negativa - finalidade liberal -, ora feição positiva - finalidade social -, não havendo motivo para se questionar a juridicidade apenas deste último perfil constitucional.

Destarte, não há base científica para se sustentar a tese da ineficácia jurídica de tais normas, tendo em vista que, por estarem inseridas no documento jurídico de maior relevância na estrutura normativa do Estado, as normas constitucionais programáticas revestem-se de todos os atributos relacionados à juridicidade, sendo, por conseguinte, imediatamente vinculantes a todos os demais agentes públicos e privados. A síntese conclusiva de Regina Maria Macedo e Nery Ferrari (2001) é no sentido de que as normas constitucionais, dada a sua juridicidade, possuem a marca da imperatividade, razão pela qual devem ser obedecidas por todos os destinatários do texto constitucional, compreendendo pessoas individuais, coletivas e o Poder Público.

Fixada a natureza jurídica, normativa e vinculante, pois, dos preceitos constitucionais que contemplam os direitos sociais - especialmente o direito à moradia -, e restando

devidamente refutada a tese da ineficácia jurídica das normas programáticas, passa-se a analisar criticamente as outras razões apontadas pelos publicistas como causa de inefetividade do texto constitucional.

Afirma Luís Roberto Barroso (2006) que a ineficácia constitucional pode decorrer de razões verificadas na origem da própria Constituição, que, por exemplo, poderá formular promessa irrealizável, divergindo em grau desproporcional da realidade fática sobre a qual deve incidir, fenômeno descrito por Luís Roberto Barroso como *insinceridade normativa*; ou por contrariar interesses políticos dos poderes constituídos e obstáculos opostos por parte de “segmentos econômica e politicamente influentes” (BARROSO, 2006, p. 61).

Na mesma esteira de raciocínio encontra-se a ponderação levada a efeito por Regina Maria Macedo e Nery Ferrari (2001) no sentido de que a inefetividade do texto constitucional decorre, para além da ausência de uma *interpretação aplicadora*, da desconexão entre o quadro normativo e a realidade constitucional, implicando no distanciamento entre as normas constitucionais e o comportamento dos agentes públicos e privados.

A esse propósito, com arrimo nas lições do próprio Luís Roberto Barroso (2006), cabe dizer que a norma constitucional não constitui instância a ser conformada pura e simplesmente pela realidade política e social sobre a qual deve incidir, senão que consubstancia o elemento de transformação desta mesma realidade. É o que Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007) diz, ao analisar a inserção do social e do econômico no texto constitucional, chamando de *idealismo da Constituição* circunstância ensejadora de sua ineficácia, destacando que a desvalorização da Constituição se origina do processo de ampliação de suas tarefas normativas, mormente no concernente à regulamentação dos aspectos social e econômico pelas normas da Lei Maior, delineando com relativa profundidade os passos a serem implementados pelo Estado. Sobre o tema, afirma o autor que a multiplicidade de normas programáticas nos textos constitucionais contemporâneos, especialmente relacionadas aos campos social e econômico, constitui fator de desvalorização da ideia de Constituição (FERREIRA FILHO, 2007).

No entanto, as bases nas quais se sustenta sua lição de que a pluralização normativa da Constituição - com a consagração de *ideias de direito*, ao invés de uma única *ideia de direito* apta a ensejar a unidade sistemática - teria o condão de acarretar o desprestígio político e jurídico da Lei Maior, não parecem convincentes. A tese de que a hipertrofia normativa, inserindo-se os aspectos social e econômico, dos textos constitucionais programáticos implica na ineficácia da Lei Maior não representa outra coisa senão um atestado clarividente de que a

pedra angular do problema repousa nas instâncias - mormente as políticas - que estão incumbidas do cumprimento do dever-ser constitucional.

Não raro se observa que o discurso pré-eleitoral se afina com o programa definido juridicamente no texto constitucional, evidenciando que as normas constitucionais, especialmente do ponto de vista substancial ou material, afinam-se com os anseios sociais e com o discurso político-governamental. A promessa de moradia digna é exemplo eloquente do que acaba de se afirmar, no entanto, o hiato entre o discurso pré-eleitoral (ou eleitoreiro) e as práticas governamentais após o processo eleitoral, reflete o perigo para o qual adverte Marcelo Neves (1994), oriundo do enfoque meramente simbólico do texto constitucional, olvidando-se o aspecto jurídico-normativo, a considerar a força imperativa da Constituição, das normas constitucionais programáticas. Eis as palavras de Marcelo Neves (1994, p. 112):

[...] Dessa forma, importando no meio político função primariamente instrumental, a compreensão da Constituição simbólica como álibi em favor dos agentes políticos dominantes funciona, no mínimo, como um adiamento retórico da realização do modelo constitucional para um futuro remoto, como se isso fosse possível sem uma transformação radical nas relações de poder e na estrutura social.

Em vez de decorrente de inchaços normativos ou descompasso entre a moldura normativa e o suporte fático social e político sobre o qual deve incidir, é possível afirmar que a ineficácia constitucional é atribuída, lógica e necessariamente, à ilegítima e inconstitucional ausência de vontade política, revelando o descumprimento do mister constitucional por partes dos agentes públicos e privados incumbidos de sua concretização.

Esta assertiva é corroborada por Alexandre Veronese (2009) quando afirma que os direitos sociais previstos nas normas constitucionais não representam conselhos destituídos de caráter vinculante, podendo-se afirmar que a ausência de concretização de tais direitos reside na falta de vontade política em patrocinar as medidas necessárias à sua operacionalização prática.

A esse propósito, impende ressaltar que, além de ostentar a marca da juridicidade e, por conseguinte, de vinculatividade, as normas constitucionais possuem superioridade frente aos demais atos do Estado, por supremacia da obra do Poder Constituinte Originário, que não pode ser encarada como grau de superioridade meramente formal, senão que deve importar, por ilação consequente, na supremacia material do texto constitucional.

Joaquim José Gomes Canotilho (1993), ao analisar a chamada Constituição dirigente, assevera que a disciplina constitucional é cogente, sendo suas diretivas verdadeiras imposições constitucionais de atividade legiferante, e não um convite para legislar. Também Kildare Gonçalves Carvalho (2010), aduz que as normas constitucionais são dotadas de

juridicidade, posto não conterem conselhos, exortações, regras morais, mas surtem efeitos jurídicos, variando apenas no seu grau de eficácia.

Do ponto de vista teórico-jurídico não há base científica para negar a autoridade normativa dos enunciados inscritos no documento jurídico de maior relevância no sistema estrutural do Estado e da Sociedade. De igual modo, do ponto de vista jurídico-formal, avulta sublinhar que a aceitação da dependência das normas programáticas em relação às infraconstitucionais ulteriores, sob pena de ineficácia das primeiras, constitui verdadeira subversão do sistema jurídico-constitucional, vez que estar-se-ia atribuindo força preponderante às normas infraconstitucionais, que “passariam a ser mais valorizadas do que as constitucionais, com o comprometimento do princípio da supremacia e da força normativa da Constituição” (CARVALHO, 2010, p. 331).

Nessa ordem de ideias, cumpre registrar que para além do aspecto puramente formal, vez que as normas programáticas estão inseridas formalmente na Constituição, a fundamentalidade dos direitos sociais para a pessoa humana constitui fator da legitimação e da eficácia jurídica dessas normas, aspecto substancial da eficácia jurídica. Ademais, a fundamentalidade material dos direitos sociais e, por conseguinte, das normas programáticas, também decorre de sua vinculação ao conceito de cidadania, com Alexandre Veronese (2009).

As normas constitucionais programáticas, ao preverem princípios e diretrizes a serem cumpridos e aperfeiçoados pelos poderes estatais e pela sociedade, além de limitar negativamente a atividade legiferante posterior vedando-lhe a atuação contrária aos preceitos constitucionais, determinam um dever aos órgãos com competência normativa e administrativa para agir, condicionando a atividade discricionária da administração e do Judiciário, conforme Maria Helena Diniz (2003). Partindo do caráter jurídico e, pois, vinculante das normas constitucionais programáticas, assevera-se que as obrigações do Estado para com os direitos sociais assumem tríplice feição, quais sejam, respeitar, proteger e cumprir ou realizar (CARBONELL, 2008). Sobre a última, nas palavras de Miguel Carbonell (2008, p. 269):

A obrigação de cumprir ou realizar significa que o Estado deve adotar medidas ativas, incluindo ações positivas em favor de grupos vulneráveis, para que todos os sujeitos dos direitos tenham a oportunidade de disfrutar deles quando não possam fazê-los por si mesmos.

A par da base constitucional como elemento vinculante da atuação estatal na concretização dos direitos sociais, Flavia Piovesan (2004) acrescenta que as previsões contidas nos tratados internacionais sobre direitos humanos, destacando-se o Pacto

Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976), também representam fonte de vinculação jurídica do Estado em ordem à efetivação das políticas públicas necessárias à materialização do programa de desenvolvimento social contemplado em tais bases normativas.

Para além do aspecto moral, percebe-se que a relação do Estado com os direitos sociais representa verdadeira obrigação jurídica do ente público, cujo objeto consiste na concretização desta espécie de direitos, devendo o Estado respeitá-los, protegê-los e implementá-los. Nesse sentido, não se deve perder de vista que a premissa segundo a qual as autoridades políticas estariam livres para fazer atuar concretamente as normas constitucionais programáticas, concretizando-as *segundo a reserva do possível*, constitui contrassenso e inversão tumultuária de todo movimento constitucionalista, porquanto admite o desrespeito do Poder Constituinte Originário pela estrutura de Estado por este instituída, significando admitir que as autoridades instituídas pela Constituição, e não apenas reconhecidas por esta, neguem a existência do instrumento que constitui o seu fundamento de existência e validade.

Neste panorama, a ordem das coisas encontra-se nitidamente fora do lugar posto que constituinte e constituído invertem os seus papéis, atribuindo-se a este a faculdade de negar aquele, não obstante a impossibilidade de fazê-lo sob pena de fulminar a sua própria base de sustentação. Em posição semelhante, Regina Maria Macedo e Nery Ferrari (2001) aduzem que, do ponto de vista jurídico, seria equivocado asseverar que as autoridades governamentais e os tribunais não garantem a supremacia constitucional, pois isto seria reconhecer que não adianta existir uma Constituição se o desrespeito por suas normas a reduzem a simples fachada teórica, sem efetividade prática.

Assim, pode-se concluir que a Constituição fora idealizada para que seja cumprida por todos aqueles assim considerados pela entidade dotada de força jurígena criadora (Poder Constituinte), devendo, portanto, fazer atuar concretamente no dia-a-dia das pessoas os preceitos e programas contemplados na moldura do Texto Supremo, conforme Joaquim José Gomes Canotilho (1993, p. 201-202):

Realizar a Constituição significa tornar as normas constitucionais juridicamente eficazes. [...]. Esta realização é uma tarefa de todos os órgãos do Estado que aplicam as suas normas, na atividade legiferante, administrativa e judicial. Desta tarefa realizadora participam, também, todos os cidadãos que fundamentam na Constituição, de forma direta e imediata, os seus direitos e deveres.

Participam coativamente do processo de concretização do texto constitucional o Estado, na sua tríplice estrutura de Poder/Função – Executivo, Legislativo e Judiciário –, os

cidadãos, como titulares dos interesses fundamentalmente protegidos e responsáveis pela participação na tomada das decisões públicas, e as forças socioeconômicas do mercado. Exsurge, pois, a necessidade de atuação conjunta e progressiva, visto que a própria noção de política pública supõe atividade coordenada, seja internamente, dentro do Estado, seja entre os organismos da sociedade civil e o Estado, nas lições de Maria Paula Dallari Bucci (2006).

A esse propósito, adverte Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006) da importância de dizer que as políticas públicas não se limitam à organização da ação do Estado sobre a sociedade, posto que, ao delimitar metas e caminhos para a consecução, as políticas públicas vinculam os órgãos estatais, os agentes econômicos, as organizações da sociedade civil e os particulares, bastando que se vejam as políticas econômicas e as políticas sociais da saúde, educação e do trabalho.

Debruçando-se sobre os sujeitos responsáveis pela concretização do projeto desenvolvimentista descrito na Constituição, por meio das normas programáticas, Cristiane Derani (2006) afirma que tais sujeitos compreendem o Estado e as pessoas de direito privado, físicas e jurídicas. A esse propósito, em razão dos limites que lhes são ínsitos, importa sublinhar que a presente pesquisa restringe-se a analisar o papel do Estado na materialização dos comandos constitucionais que contemplam os direitos fundamentais sociais, mais especificamente as diretrizes normativas responsáveis pelo delineamento jurídico do direito à moradia. Assim, com as atenções voltadas ao que restou assentado, cabe registrar que a fixação constitucional de diretrizes e programas a serem implementados pelo Estado não implica o engessamento das estruturas de poder, como não significa anulação do terreno político pelo jurídico. Com efeito, antes de representar a anulação das decisões políticas, as normas constitucionais programáticas constituem o fundamento material destas.

Constitui premissa inequívoca que a moldura jurídica das tarefas estatais nos âmbitos social e econômico deve respeitar o espectro de atuação do Poder Público, em cujo panorama não é dado ao direito imiscuir-se, especialmente no que diz respeito ao modo de concretização do texto constitucional. Não se está aqui defendendo um engessamento do (inafastável) espectro político pelas regras jurídicas delineadas na Constituição, de tal sorte que o projeto constitucional não fixa via única para a concretização dos direitos fundamentais sociais, senão que faculta ao Estado a (indispensável) margem de liberdade e de opções para levar a bom termo esse mister.

Na mesma linha de argumentação, encontra-se a lição do constitucionalista Joaquim José Gomes Canotilho (1988), ao asseverar que a previsão normativa do direito social não representa a imposição de via única para que o Estado o concretize, devendo-se destacar que o

Poder Público dispõe de relativa discricionariedade para a consecução das tarefas necessárias à materialização desta espécie de direito. De igual modo, Kildare Gonçalves Carvalho (2008, p. 325) aduz que “as normas programáticas determinam um princípio, uma tarefa, um fim ou um objetivo a atingir, cuja realização depende da liberdade de escolha dos meios convenientes e razoavelmente adequados”.

Miguel Carbonell (2008), defende que a rotulação dos direitos sociais como *mandatos de otimização* ordenam o alcance de certas finalidades ao passo em que facultam aos agentes incumbidos deste mister as opções de concretização. Neste norte vale sublinhar que a fixação de metas e objetivos a serem concretizados pelo Poder Público não tem o condão de afastar, de todo, a discricionariedade ínsita aos atos de gestão pública, não obstante a existência de vozes doutrinárias no sentido da inexistência de margem de discricionariedade ao Poder Público após a incorporação, pelo direito, do mister relacionado ao estabelecimento das diretrizes necessárias à concretização dos direitos sociais, conforme Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006).

À vista do exposto, é plausível afirmar que os poderes estatais dispõem de ampla margem de liberdade no que atine aos instrumentos a serem efetivados com o fim de concretizar o programa constitucional sendo-lhe fundamentalmente assegurado a deliberação acerca dos meios pelos quais serão materializados os objetivos priorizados pela ordem jurídica suprema. Desse modo, conquanto lhe seja intrinsecamente garantida a liberdade de escolha dos meios e instrumentos, não é dada ao Poder Público a faculdade de deixar de efetuar as tarefas descritas na Constituição, sendo-lhe vedado, outrossim, estabelecer ordens de prioridade em torno dos valores concretamente protegidos e implementados, devendo atuar na direção do adimplemento do mister constitucional de forma positiva e permanente.

Este é também o pensamento de Daniel Sarmiento (2009), quando afirma que a margem de liberdade do legislador ordinário no campo da alocação de recursos públicos não escapa do controle de constitucionalidade, apesar de não poder ser excessivamente restringida pelo Judiciário. Assim, observa esse autor que o referido controle parte da constatação de que o Constituinte estabeleceu prioridades que não podem ser afastadas pelos agentes estatais, incluindo-se o legislador, razão pela qual devem ser sindicalizadas pelo Judiciário.

Sobre o tema, a despeito da existência de discricionariedade administrativa, não é razoável admitir o abuso de direito no exercício da referida discricionariedade, tal como se tem verificado na atividade dos responsáveis por implementar as normas programáticas, conforme e no dizer de André Ramos Tavares (2002, p.85):

[...] Se é certo que se reconhece o direito à discricionariedade administrativa, bem como à conveniência e oportunidade de praticar determinados atos, não se pode tolerar o abuso de direito que se tem instalado na atividade desempenhada pelos responsáveis por implementar as chamadas normas programáticas.

Em Konrad Hesse (1996), os direitos sociais dependem de tarefas do Estado dotadas, em si mesmas, de conteúdo subjetivo, podendo-se ainda caracterizá-las como diretrizes objetivas sujeitas à discricionariedade legislativa e política. No entanto, ao elevar determinados valores e projetos ao patamar da constitucionalidade e, no caso brasileiro, ao petrificar tais questões, retirando-as do espectro de discussão inclusive do Poder Constituinte Reformador, o Constituinte está a excluir do debate político a discussão acerca da conveniência e oportunidade em concretizar e não violar por omissão tais valores.

Malgrado estivesse debruçado sobre o propósito da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, a seguinte passagem do juiz da Suprema Corte Norte-Americana, Robert Jackson (1998, *apud* COUTO, 2006, p. 100), aplica-se, com as devidas adaptações, ao papel exercido pelos textos constitucionais contemporâneos:

O verdadeiro propósito da Declaração de Direitos foi retirar certos assuntos das vicissitudes da controvérsia política para colocá-los além do alcance de maiorias e autoridades e estabelecê-los como princípios a serem aplicados pelo tribunais. O direito das pessoas à vida, à liberdade e à livre expressão, uma imprensa livre, a liberdade de culto e reunião e outros direitos fundamentais não podem ser submetidos a voto: eles não dependem do desfecho de eleição alguma.

Ao contemplar, em nível de cláusula pétrea, o direito à moradia como garantia fundamental, o constituinte brasileiro teve o intuito de excluir das deliberações políticas, essencialmente provisórias e casuais, a opção, também política, de não patrocinar condutas públicas no sentido da concretização da questão habitacional. Assim, não obstante a existência de vozes doutrinárias no sentido do caráter antidemocrático do constitucionalismo, como aduz Dieter Grimm (2006), imputando-o a pecha de mecanismo inibidor das discussões políticas, pela maiorias de cada momento, acerca das matérias inscritas na Lei Maior, conforme acima descrito, certo é que a instituição dos programas e diretrizes constitucionais, antes de impor uma conduta única ao governo, faculta-lhe a escolha - discricionária na sua essência - dos melhores caminhos a serem seguidos para a concretização dos direitos fundamentais.

Sustentando a fundamentalidade da garantia dos compromissos prévios no texto constitucional traduzidos no estabelecimento de direitos e garantias a serem respeitados e efetivados pelos grupos do porvir, ainda que representem a maioria, Cláudio Gonçalves Couto (2006) apresenta, como exemplo do risco da tese sustentada por aqueles que imprimem um

caráter antidemocrático ao constitucionalismo, a possibilidade de decisão *democrática* acabar o processo eleitoral, afastando, por consequência, a possibilidade de maiorias futuras virem a escolher os seus governantes.

Afigura-se legítimo sustentar que a ideia de Constituição, de filiação liberal, como instrumento de garantia dos direitos e liberdades e, por conseguinte, de limitação do poder soberano, ou de feição social, pressupõe a existência do ente estatal, dotado de estrutura própria e finalidades públicas. Estado e Constituição devem, portanto, ser estudados como compartimentos complementares e condicionantes, no magistério de Kildare Gonçalves Carvalho (2008).

Delineada a íntima relação existente entre Constituição e Estado, urge colacionar neste dualismo o terceiro elemento da tríade indicada na epígrafe do presente capítulo, objeto de instrumentalização daquela relação, qual seja, a política pública.

2.6 Políticas Públicas: instrumentalização da relação Constituição-Estado

Afirma-se, com esteio nas lições de Jayme Benvenuto Lima Jr. (2001), que o Estado possui três caminhos para concretizar os direitos fundamentais sociais, encarados como elementos complementares e não excludentes, a saber: o caminho legal; o caminho das políticas públicas sociais e o caminho de monitoramento de metas progressivas.

O caminho legal se traduz na instituição dos instrumentos normativos de atuação estatal no que concerne à concretização dos direitos fundamentais sociais, fixando-se, exemplificativamente, os padrões administrativos de atuação do Estado, as bases orçamentárias necessárias ao válido e regular desenvolvimento deste mister, a definição da estrutura pessoal idônea a operacionalizar as atividades materiais exigidas, etc.

Perfilhando o caminho legal e atribuindo-lhe concretude, observa-se que o caminho das políticas públicas sociais, corresponde ao meio de operacionalização prática dos princípios previstos no primeiro, visto que o conceito de políticas públicas abrange, conforme adiante se observará, o momento legislativo de definição destas atividades públicas. Iniciada a fase prática do caminho das políticas públicas sociais entra em cena o caminho de monitoramento de metas progressivas, com base no qual serão aferidos os resultados de todo o aparato idealizado a fim de adimplir o déficit constitucional. Aqui, para ilustrar a íntima relação entre Constituição, Estado e Políticas Públicas, veja-se a lição de Miguel Carbonell (2008, p. 262):

[...] el derecho a la vivienda genera obligaciones lo mismo para el Poder Ejecutivo, que para los Congresos o parlamentos, o que el derecho a la salud debe ser también y en primer término resguardado por el legislador, de forma que en la ley se definan concretamente las obligaciones del Estado en la materia, así como las prerrogativas de los particulares frente a los órganos públicos para poder hacer efectivas dichas obligaciones.

A materialidade do direito à moradia não se dá por meio da exigibilidade instantânea de prestações materiais pelo Estado, dada a impossibilidade material de o Estado equacionar, instantaneamente, o déficit habitacional brasileiro, mas mediante atuação constante, positiva e progressiva do Poder Público, sobreleva a conclusão de que, ao estabelecer as diretrizes fundamentais a serem implementadas pelo Estado, a Constituição torna mais clara a ligação entre o texto constitucional, a estrutura estatal e as políticas públicas, vistas estas últimas como elemento de que se vale o Estado para concretizar o comando constitucional.

A par da consideração teórica a corroborar a íntima relação entre as categorias enfrentadas na presente epígrafe, importa destacar que a conexão Constituição-Políticas Públicas resulta da constatação de estarem estas contempladas pelo Direito. Como se observou nas linhas anteriores, o papel constitucional avançou para além da garantia das liberdades individuais clássicas, culminando na normatização dos aspectos sociais, econômicos e políticos do Estado, circunstância materializada por meio das normas constitucionais políticas.

No dizer de Cristiane Derani (2006), as normas jurídicas reguladoras da construção de políticas públicas são rotuladas como normas políticas. Nessa conformidade, cabe anotar que, ao condicionamento implementado em face do Estado, legitimando a atuação deste e impondo-lhe fins e diretrizes a serem alcançados, destaca-se o papel da Constituição entendida como tríplice direito político, porquanto se caracterize como o direito *do, sobre e para* o político, na feliz e precisa definição de Hans Peter Schneider (1991, *apud* BERCOVICI, 2004). Ao estabelecer as finalidades a serem concretizadas pelo Poder Público nos campos político, social e econômico, balizando as atividades estatais e direcionando-as à concretização dos valores sociais fundamentais plasmados na Constituição, sobressai uma nova função do direito a ser operacionalizada por meio das intituladas *normas políticas*.

Com Eduardo C. B. Bittar (2009), a concretização dos direitos fundamentais constitui meio de avaliação da correspondência entre política e o direito, bem como deste com a economia e o grau de culturalização da sociedade pela racionalidade normativa que lhe é inerente.

O texto constitucional, antes limitado a tarefas exclusivamente garantistas dos valores individuais, assume a função diretiva do porvir (BITTAR, 2009), evidenciando a

necessidade de se enfrentar o fenômeno constitucional a partir de uma visão multifacetária da Constituição a abranger as práticas política, econômica, cultural e social constitucionais. Nesse contexto, denota-se que a instância política, até então tida como elemento autônomo em face do fenômeno jurídico, especialmente no período do constitucionalismo liberal, transmuda-se e passa a ser considerada elemento juridicizado, porquanto as políticas públicas recebem assento normativo-constitucional.

Denominando a Constituição brasileira de 1988 de *Constituição de Esperança*, o constitucionalista português Jorge Miranda (2009, p. LXXI) é peremptório em afirmar que “uma constituição é fundamentalmente uma moldura do governo”. Luís Roberto Barroso, aduz que o objeto do direito constitucional “é o enquadramento jurídico das relações e fenômenos políticos” (BARROSO, 2006, p. 68), desse modo, as relações e fenômenos políticos, uma vez normatizados pelo direito constitucional, se tornam elementos juridicizados.

Já Fernando Aith (2006), assevera que todas as políticas públicas, de Estado ou governo, estão sujeitas às regras definidas pelo ordenamento jurídico e todas devem ter como finalidade o interesse público e a promoção e proteção dos direitos humanos. Assim, seja em razão da íntima relação existente entre Constituição, Estado e Políticas Públicas, seja em decorrência de as políticas públicas terem como fundamento de validade e existência a própria base constitucional, cabe discordar daqueles que incluem a política como fator metajurídico a influenciar negativamente a eficácia do texto constitucional.

Assiste-se, por conseguinte, à conformação do político pelo jurídico, ressaltando sempre que àquele é garantido espectro de atuação -discrecionário por natureza- dentro do qual não é dado ao direito imiscuir-se, limitando-se o campo jurídico a determinar a atuação positiva do Estado no sentido de concretizar o projeto constitucional, outorgando-lhe, por outro lado, possibilidade de escolher os meios que lhes sejam mais oportunos e convenientes. Neste panorama, é de Luís Roberto Barroso (2006) a conclusão no sentido da possibilidade de se reduzir a realidade política a esquemas jurídicos, com as observações já externadas nas linhas precedentes.

Partindo da premissa de que as normas programáticas são as responsáveis pelo estabelecimento do elo entre a Constituição e a instância política, posto que ordenam a base de sustentação destas, arremata Paulo Bonavides (2010) que a compreensão das normas programáticas como *normas jurídicas* contribui para reconciliar os dois conceitos da histórica crise constitucional de dois séculos: o conceito *jurídico* e o conceito *político* de Constituição. Esta seria, em suma, a tarefa responsável pela inserção, dentro da Constituição, da instância

indispensável e invisível, no dizer de Bonavides (2010), da política, a qual revela-se fundamental para, ao lado da força jurídica constitucional, concretizar os programas e valores, antes objeto apenas do anseio social e, agora, plasmados no texto constitucional.

É de Konrad Hesse (1983) a observação de que a Constituição, além de estar condicionada pelas forças de poder verificadas na sociedade, possui força jurígena criadora idônea a conformar a realidade social e política sobre as quais irá incidir. Afirma o autor que “a Constituição jurídica vem condicionada pela realidade histórica. Mas ela não é apenas a expressão da realidade de cada momento. Graças ao seu caráter normativo, ordena e conforma à sua vez a realidade social e política” (HESSE, 1983, p. 75). Nessa ordem de ideias, impõe dizer que a avocação constitucional das funções social e política constitui quebra do paradigma da separação entre a Teoria do Direito, a Teoria da Administração Pública e a Ciência Política, cujos objetos de conhecimento passam a compor a moldura constitucional.

Maria Paula Dallari Bucci (2006) entende que a reunião do social, do político e do econômico em torno da Constituição resulta da necessidade de concretização dos objetivos previstos na Lei Maior, em processo que interage a Teoria do Direito com os saberes da Teoria da Administração Pública e Ciência Política, na busca de uma conformação da política pública adequada às exigências do sistema jurídico-institucional, fazendo com que “a realização dos seus objetivos seja abrigada e apoiada pelo sistema e não minada por ele” (BUCCI, 2006, p. 44). No mesmo conduto de exposição, as observações de Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006) destacam que a fixação de princípios e diretrizes em textos normativos tem a finalidade de vincular os poderes públicos à sua observância, com a incorporação destes princípios e diretrizes nas ações e burocracias estatais, de sorte que os objetivos visados pelas políticas sociais possam se concretizar.

À vista do exposto, percebe-se, de um lado, o direito tradicional limitado à regulação de condutas em ordem da garantia de direitos e liberdades individuais e, de outra banda, o fenômeno da interdisciplinaridade do direito, abrindo-o a novas áreas do conhecimento, a expressa inserção das políticas públicas no quadro jurídico, realizando a consequente ligação do Direito com a Política. No cenário de concretização dos direitos humanos, especialmente dos direitos sociais, se visualiza a juridicização das políticas públicas, retirando-as dos campos exclusivos da Ciência Política e da Administração Pública.

A juridicização das políticas públicas é sintetizada no seguinte trecho de Maria Dallari Bucci (2006, p. 37):

O direito tem um papel na conformação das instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas. As expressões da atuação governamental correspondem, em regra, a formas definidas e disciplinadas pelo direito.

[...]

A política compete vislumbrar o modelo, contemplar os interesses em questão, arbitrando conflitos, de acordo com a distribuição do poder, além de equacionar a questão do tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazos.

Ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza o seu plano de ação.

Destaque-se, por oportuno, concordando com a autora, que não haveria modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas, visto que ambos os padrões de política têm fonte de validade na normatividade constitucional. Cabe observar que esse novo desenho do Direito Constitucional enquanto elemento juridicizador da Política constitui premissa estreme de dúvidas nos Estados Unidos, em ordem a possibilitar a articulação entre direito e política, objetivando fortalecer o direito público com a finalidade precípua de materializar o projeto de desenvolvimento plasmado no texto constitucional, no mister de Maria Paula Dallari Bucci (2006).

Definido o caráter jurídico das políticas públicas, essa autora destaca que “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados” (BUCCI, 2006, p. 38), visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. De igual modo, ensina Cristiane Derani (2006) que as políticas públicas são concretizações de normas políticas, que consiste no início de uma política porque ela já anunciará o quê, como e para que fazer. Assim, para essa autora, a Política Pública usa de instrumentos jurídicos para finalidades políticas, utilizando preceitos normativos para a realização de ações voltadas aos objetivos normativos direcionados à construção do bem-estar.

Incumbe ao Direito a fixação das normas políticas de atuação dos agentes responsáveis pela concretização em geral do texto constitucional, e dos direitos fundamentais sociais, em especial. Neste sentido, em sua obra, Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006) enfatiza a compreensão da Política como instância de concretização de objetivos previamente definidos pelo Direito, destacando que o direito passa a estabelecer objetivos a ser materializados por meio das políticas públicas econômicas e sociais. Diverso não é o entendimento de Gilberto Bercovici (2006), para quem as políticas públicas fundam-se na necessidade de concretização do direito mediante atuação positiva do Estado.

Sucedem que o desenvolvimento de políticas públicas sem planejamento demonstrou a ineficácia desta medida para a suficiente satisfação dos direitos sociais plasmados no texto constitucional. Na questão da moradia a conclusão não é diversa, conforme adiante se demonstrará, evidenciando, por conseguinte, a importância do planejamento estatal no campo das políticas públicas. Eis as críticas de Bercovici, (2006, p. 147):

O planejamento exige um Estado forte, capaz de direção e coordenação. Para promover o desenvolvimento, devem ser reformuladas as funções do Estado, bem como deve ser reestruturado o seu instrumental. As formas clássicas do direito administrativo, muitas vezes, são insuficientes para as necessidades prestacionais do Estado Social. [...] A Administração Pública (e o direito administrativo) está voltada para o modelo liberal de proteção dos direitos individuais em face do Estado, não para a implementação dos princípios e políticas consagrados na Constituição.

Com efeito, a ausência de planejamento culmina na execução de planos elaborados por órgãos diversos da estrutura estatal, ao arrepio da imprescindível coordenação das tarefas estatais, conforme conclui Gilberto Bercovici (2006) aduzindo que, embora haja planos, não há planejamento e que um plano de desenvolvimento requer o planejamento da Administração Pública.

A divisão do neoliberalismo entre estrutura estatal centralizada, responsável pelo planejamento de políticas públicas, e estrutura estatal reguladora, incumbida de controlar a prestação de serviços públicos, mormente por concessionários e permissionários, descurou da necessária atuação direta do Estado na execução das políticas públicas por meio das quais são garantidos à população o gozo dos direitos sociais de que são titulares.

O processo de reforma do Estado gerou, por um lado, a Administração Pública centralizada, responsável por formular e planejar as políticas públicas e, por outro, os órgãos reguladores incumbidos da regulação e da fiscalização dos serviços públicos. Assim, esquece-se que é necessário e essencial a prestação de políticas públicas de forma direta pelo Estado, visto que as ideias de política pública e serviço público estão interligadas, revelando-se equivocada a tentativa de separar o Poder Público da prestação das atividades materiais necessárias à concretização dos direitos sociais, no entender de Gilberto Bercovici (2006).

A partir do déficit da atual estrutura estatal, é preciso reconhecer que a Administração Pública “deve ser reorganizada em torno da implementação de políticas públicas, vinculando a estrutura administrativa aos fins determinados constitucional e politicamente” (BERCOVICI, 2006, p. 155). Considerando que a Carta Política brasileira de 1988 traz em seu bojo um projeto multifacetário de desenvolvimento humano, social,

econômico e cultural, conclui o autor que a grande dificuldade estaria na falta de vontade política para implementar novamente o planejamento estatal (BERCOVICI, 2006).

Atente-se, pois, que as políticas públicas e o planejamento estatal devem caminhar de mãos dadas na fundamental tarefa de materialização e concretização das normas programáticas que consagram os direitos fundamentais sociais. Nesse norte, integrando as necessidades de instituição de planejamento, modificação nas estruturas sociais, distribuição e descentralização de renda, Gilberto Bercovici (2006) afirma que o Estado deve coordenar as decisões pelo planejamento, atuando de forma intensa para modificar as estruturas socioeconômicas e descentralizar a renda.

Para além do planejamento estatal, lastreado no princípio jurídico da participação, Marcos Augusto Perez (2006) sustenta que o êxito das políticas públicas não depende apenas da Administração Pública, mas também da adesão da sociedade, quando não da atuação ativa desta. Defende ainda a aproximação da sociedade com as políticas públicas, seja legitimando as atuações prestacionais do Poder Público, seja cooperando na execução das tarefas sociais. Neste sentido, a autoconstrução de moradias, no campo das políticas habitacionais, é exemplo marcante do que acaba de se afirmar, conforme se analisará em epígrafe própria da presente dissertação. Segundo o referido autor, além de incrementar o aspecto da eficiência das políticas públicas, a participação da sociedade - destinatária das atuações estatais - na formulação e na execução destas ainda tem o efeito de atuar como elemento legitimador das condutas administrativas (PEREZ, 2006).

A título exemplificativo, observe-se que as audiências públicas permitem a participação popular na elaboração das políticas públicas. Por seu turno, os referendos constituem via idônea à participação da sociedade no processo de decisão de tais políticas e, por fim, a atuação das organizações sociais enseja a participação social na fase de execução das políticas públicas (PEREZ, *ibid.*). No mesmo sentido encontra-se o pensamento de Fernando Aith (2006), para quem não apenas o aparato do Estado constitui o espaço público, razão pela qual propõe que o espaço do público não se esgote no estatal, em ordem a viabilizar a participação da sociedade e do mercado no campo das tarefas públicas.

Malgrado a importância da participação social no panorama das políticas públicas, revela-se fundamental ressaltar que o principal agente responsável por sua implementação é o Estado, o qual detém, ainda que não exclusiva, mas preponderantemente, a responsabilidade pela elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas públicas (AITH, *ibid.*). Adicionalmente, é importante destacar que, tal como se verifica na decantada teoria dos

poderes implícitos², o estabelecimento das competências políticas aos agentes públicos não constitui outorga de ilimitada discricionariedade, especialmente no que concerne à disposição de agir, senão que impõe o comprometimento por parte do(s) agente(s) incumbido(s) da concretização das promessas constitucionais.

Desse modo, conforme Cristiane Derani (2006), a outorga da competência atribui, por consequência, o poder-dever aos beneficiários no sentido de exigir o adimplemento do dever constitucional por intermédio dos instrumentos públicos delineados previamente pelo ordenamento jurídico, ainda que esta autora defenda a existência de um verdadeiro direito subjetivo, variável, a ser comparado com fenômenos outros, a exemplo dos aspectos relacionados à reserva do possível e à sindicabilidade das omissões político-administrativas.

Sustentando a existência de um ramo jurídico autônomo denominado *Direito das Políticas Públicas*, Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006) aduz tratar-se de prerrogativa que materializa programas de ações direcionados ao atendimento de finalidades sociais e econômicas relevantes, a cargo do Estado e cita, a título de exemplos, o fortalecimento de determinados setores da economia interna, o enfrentamento do problema do desemprego ou do analfabetismo e a implantação de maior igualdade de gênero, de raça e etnias. O aludido Direito se materializa entre nós mediante programas fixados no Texto Maior de 1988 por intermédio das chamadas normas programáticas.

Consubstanciando verdadeira mudança estrutural e material do fenômeno jurídico-constitucional, vê-se que o Direito Clássico, preocupado apenas com a garantia do existente, transmuda-se e preordena-se à regulamentar o futuro, impondo ao Estado tarefas prospectivas tendentes à concretizar os valores previstos no seu estatuto jurídico máximo. A par de fundar o próprio Estado, legitimando-o, a norma jurídica constitucional passa a representar o elo de validação das políticas públicas impostas àquele, desempenhando a função de definir objetivos da atividade estatal. Neste sentido, Patrícia Helena Massa-Arzabe (*ibid.*, p. 67), “a norma é fundamental no contexto presente tanto para viabilização da política como para a realização dos direitos que se visa proteger”. Eros Roberto Grau (1988) conceitua as normas políticas como aquelas que não definem conduta nem organização, mas estabelecem resultados, metas e objetivos a serem alcançados pelos destinatários do texto constitucional.

A partir dos delineamentos teóricos firmados nos parágrafos antecedentes, deve-se distinguir, para efeito de enfrentamento da problemática habitacional exposta, a atividade

² De acordo com a lição de Gilmar Ferreira Mendes (2012), segundo a teoria dos poderes implícitos é permitida a inclusão, dentro da competência do ente político, de tudo que seja necessário e útil para o cumprimento das competências enumeradas no texto constitucional. Assim, a outorga de competência implica a concessão dos poderes necessários ao cumprimento satisfativo da competência outorgada.

política em sentido amplo e a política pública em sentido estrito, sendo esta última entendida como programa de ação governamental “visando realizar objetivos determinados” (BUCCI, 2006, p. 11), a exemplo da questão atinente ao déficit de moradia. A moldura jurídica das políticas públicas é traduzida nos princípios e diretrizes fixados nas normas constitucionais programáticas, tendo como traço definidor a presença de metas e resultados (BUCCI, *ibid.*).

Fernando Aith (2006) defende que a promoção e proteção dos direitos humanos são alcançadas por meio de políticas públicas operacionalizadas pelo Estado, devendo guardar conformidade com os ditames do ordenamento jurídico e ter como finalidade a promoção do interesse público e a concretização dos referidos direitos. Assim, se pode afirmar que o alcance, pelo Estado, das metas e diretrizes plasmadas no texto constitucional representa a razão pela qual a política pública define-se como programa de ação governamental, visto que consiste em um conjunto de medidas coordenadas e direcionadas a impulsionar a máquina do governo, a fim de realizar objetivos de ordem pública (BUCCI, 2006).

Demonstrada a relação entre Constituição, Estado e Políticas Públicas, importa segregar o objeto conceitual a ser aprofundado na presente pesquisa, tendo em vista a consagração de três categorias distintas relacionadas ao tema das políticas públicas, quais sejam, a *Polity*, a *Politics* e a *Policy*. O termo *polity* relaciona-se com o arcabouço institucional de políticas públicas, responsável pela definição dos aspectos estruturais da política institucional, tais como sistemas de governo e as funções estruturantes do Estado, materializados pela normatividade jurídica do sistema político. Por seu turno, o vocábulo *politics*, na dicção de João Pedro Schmidt (2008), abrange a dimensão dos processos que compõem a dinâmica política e da competição pelo poder, bem como a análise do relacionamento dinâmico dos atores políticos. Finalmente, cabe registrar que o termo *policy* “compreende os conteúdos concretos da política, as políticas públicas” (SCHMIDT, *ibid.*, p. 2311), assim, a *policy* se traduz nas políticas públicas responsáveis pela concretização das diretrizes e atividades destinadas a solucionar os problemas sociais.

Considerando as distinções conceituais acima esposadas, cumpre sublinhar que o presente trabalho centrar-se-á na análise das políticas públicas (*policy*) habitacionais, preordenadas à materialização das normas programáticas constitucionais e ao equacionamento do déficit habitacional (quantitativo e qualitativo) brasileiro. Em consonância com o escólio de João Pedro Schmidt (*ibid.*, p. 2315-2318), a concretização de políticas públicas compreende as seguintes fases: a) percepção e definição de problemas; b) inserção na agenda política; c) formulação: executada por intermédio das escolhas dos meios aptos a solucionar o problema, “que se processa na esfera do Legislativo e do Executivo”, compreendendo “o

estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, bem como a atribuição de responsabilidades”; d) implementação: execução de atividades materiais destinadas a solucionar problemas e demandas da sociedade; e) avaliação da política pública implementada.

De maneira semelhante posiciona-se Fernando Aith (2006), para quem as fases de concretização das políticas públicas compreende o momento legislativo (subordinado às regras constitucionais) e a etapa administrativa (subordinada às regras constitucionais e aos ditames definidos no momento legislativo), a fim de possibilitar o controle jurídico e social das atuações administrativas. Diante disso, segundo esse autor, resulta clara a intrínseca relação entre a Constituição, o Estado e as Políticas Públicas, ocupando estas últimas posição de destaque no campo do dever constitucional de concretização dos programas e diretrizes plasmadas na Lei Maior, cujos comandos jurídico-vinculantes impõem a atuação governamental subsequente em ordem a incrementar o desenvolvimento humano e a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Delineados os aspectos fundamentais inerentes à relação Constituição-Estado-Políticas Públicas, impõe-se analisar como se encontra estruturada a moldura jurídica do direito à moradia a fim de compatibilizá-la com a necessidade de enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, o que será feito a seguir.

3. CAPÍTULO II - CONTORNOS NORMATIVOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DO DIREITO À MORADIA E OS INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO CONTEMPLADOS NO ESTATUTO DA CIDADE

Constitucionalmente vinculado à efetivação do planejamento e das medidas necessárias à concretização do direito à moradia, o Estado deve se desincumbir do seu mister por intermédio da instituição e execução de políticas públicas habitacionais, a fim de garantir o pressuposto básico à sadia qualidade de vida manifestado na titularização de um lar com condições de habitabilidade. Deve-se registrar ainda que, a par das previsões constitucionais relacionadas ao desenvolvimento social, o direito à moradia também tem assento em diversos diplomas normativos internacionais que preveem a necessidade de atuação do Estado no sentido de atuar progressivamente visando à materialização deste direito fundamental. Assim, serão analisados, no presente capítulo, o conteúdo conceitual do direito à moradia, os diplomas internacionais que contemplam a concessão deste direito e os instrumentos normativos nacionais que preveem a sua materialização pelo Estado brasileiro.

Estabelecidos estes conceitos, serão descritos analiticamente os instrumentos de política pública previstos na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade -, a fim de demonstrar a suficiência da resposta normativa apresentada à problemática da presente dissertação, possibilitando a redução do déficit habitacional quantitativo e qualitativo. Igualmente, com as atenções voltadas às premissas anteriormente descritas, serão estabelecidas as diretrizes gerais dos programas habitacionais necessários ao enfrentamento da problemática desta pesquisa, em especial após o surgimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

A análise dos dispositivos infraconstitucionais que contemplam o direito à moradia, em especial as regras previstas no Estatuto da Cidade, ao lado dos contornos constitucionais destacados no capítulo anterior, permitem afirmar que o problema habitacional recebeu resposta legislativa satisfatória, circunstância a reforçar que a solução da questão supõe a atuação positiva, constante e progressiva do Estado na consecução das políticas públicas necessárias ao cumprimento do seu mister constitucional.

3.1 A moldura normativa do direito à moradia

O preâmbulo da Carta Política brasileira de 1988 é pedagógico ao afirmar que a Assembleia Nacional Constituinte estava, naquela oportunidade, instituindo um Estado *destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais*. O Poder Constituinte não instituiu uma faculdade ao Estado no que concerne à temática em questão, impôs-lhe a obrigação de *assegurar o exercício dos direitos sociais*. Assim, diante da relativa abertura conceitual do direito social à moradia, que, em certa medida, contribui para a descrença - jurídica, política ou social - em sua operacionalidade prática, mercê do acentuado caráter subjetivo que lhe é imputado, deve-se definir o conteúdo da noção de moradia, posto que, como assevera Miguel Carbonell (2008), a abertura semântica não tem que significar, por si só, uma perda de efeitos normativos que podem derivar dos direitos sociais. Conforme esse autor, o estabelecimento do conteúdo dos direitos sociais, tarefa desenvolvida em certa medida pelo legislador infraconstitucional, constitui ferramenta necessária à determinação das obrigações mínimas dos Estados no que concerne à concretização da referida espécie de direitos (CARBONELL, 2008).

Acerca do conteúdo semântico do direito à moradia, expõe Kildare Gonçalves Carvalho (2010) que referido direito compreende a titularização de uma residência de forma habitual, é dizer, um lar no qual se possa morar com a família de modo permanente. Por seu turno, afirma José Afonso da Silva (2008) que o direito à moradia se traduz na proibição de ser privado de um lar e no direito de obter um, providências a serem alcançadas mediante atuações do Estado por intermédio de políticas públicas habitacionais, na forma do art. 23, IX, da Constituição Federal de 1988.

O direito à moradia deve receber a adjetivação da dignidade que é ínsita ao ser humano - moradia digna, portanto-, em cujo âmbito insere-se a noção de direito não apenas a um teto, mas a um lar com condições de habitabilidade, cercado dos equipamentos sociais e públicos necessários ao desenvolvimento da plenitude da pessoa humana. Nessa conformidade, cabe observar que a colocação de famílias de baixa renda em assentos excluídos do acesso à infraestrutura básica, educação, saúde, trabalho formal e demais equipamentos públicos consubstancia opção política que contribui de maneira decisiva com o processo de exclusão social, tão difundido no cenário brasileiro.

Tem-se, portanto, duas premissas fundamentais para o enfrentamento da problemática apresentada nas linhas iniciais da presente dissertação, a saber: (a) a questão habitacional deve ocupar a pauta prioritária das atuações do Estado, o qual se encontra

vinculado às normas jurídicas veiculadoras de comandos políticos (evidenciando a relação entre Constituição, Estado e Políticas Públicas); (b) o direito à moradia possui feição complexa, em ordem a abranger a obtenção de moradia dotada de habitabilidade, cercada dos elementos necessários à sadia qualidade de vida.

A demonstrar o caráter plural do direito à moradia e a repercussão do seu descumprimento em diversos aspectos da vida humana - saúde, educação, trabalho etc.-, merece transcrição o seguinte registro de Susan Marks e Clapham Andrew (2005, p. 210 – tradução nossa):

O acesso à moradia adequada afeta o gozo de uma ampla gama de direitos humanos. Em primeiro lugar, afeta o direito à saúde. A Organização Mundial da Saúde afirma que a habitação é o fator ambiental mais importante para a incidência de doenças e a extensão da expectativa de vida. O acesso à moradia adequada também afeta o direito ao trabalho, nas perspectivas de ganhar a vida que são severamente reduzidas quando uma pessoa está sem teto [...]. Além disso, o acesso à habitação é um elemento crucial para o direito à privacidade.

Entendido o direito à moradia como processo complexo de acesso à qualidade de vida digna, passa-se a sublinhar seus contornos normativos no plano internacional e nacional, ao final do que resultará clara a suficiência dos instrumentos legais de tutela do direito à moradia, circunstância a evidenciar a importância dos projetos políticos de concretização deste direito, a fim de equalizar o abismo existente entre o dever-ser normativo e o ser sócio-político-econômico.

3.2 Direito à moradia no plano normativo internacional

O panorama internacional constitui exemplo basilar da preocupação com a garantia do direito à moradia, valendo ressaltar, de início, sua contemplação expressa no artigo XXV da Declaração Universal de Direitos Humanos – DUDH (ONU, 1948), que assim preceitua:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Da exegese do dispositivo, fácil é perceber que a leitura do direito à moradia se encontra umbilicalmente ligada à garantia dos demais direitos sociais necessários ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, devendo-se ressaltar que o aludido *nível de vida*

suficiente pressupõe, a par da concessão de um lar, a efetivação de condições suficientes em termos de saúde e bem-estar, razão pela qual as políticas públicas habitacionais devem possuir um caráter transversal, de modo a contemplar as necessidades correlacionadas ao déficit de moradia. De mais a mais, veja-se a garantia do direito à moradia na previsão do art. 5º, alínea *e*, item 3, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965), peremptório em asseverar:

De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos:

(...)

e) direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente:

(...)

III) direito à alojamento;

A preocupação com a efetivação do direito à moradia também ocupou a pauta da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, realizada em Vancouver em junho de 1976, da qual resultou a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos. A par das disposições internacionais descritas, cabe anotar que o direito à moradia também tem assento expresso no artigo 8º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº. 41/128 (ONU, 1986):

Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda.

Na mesma linha de argumentação encontra-se o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976):

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

Como não poderia deixar de ser, ao reconhecer o papel do Poder Público na superação do déficit habitacional, decorrente em especial da ausência de planejamento quanto ao crescimento urbano, observa Patrícia Marques Gazola (2008) que, em 1996, na Conferência de Istambul, se destacou a importância das providências estatais no sentido de controlar o crescimento das cidades, em ordem a garantir a todos o acesso à moradia digna.

Dada a importância desse evento internacional, é preciso reconhecer que os governos têm a obrigação de viabilizar o acesso à moradia digna e a realização de melhorias habitacionais. É preciso ainda melhorar as condições de vida e de trabalho de forma equitativa e sustentável, de modo a que todos tenham habitação salubre, segura, acessível e disponível, que possua serviços, instalações e comodidades básicos e que ninguém seja discriminado no direito à moradia e à segurança jurídica da posse (GAZOLA, 2008).

A ratificar o caráter plural do direito à moradia - não a mera construção de conjuntos habitacionais -, vale frisar a necessidade de os Estados garantirem, além de adequada e salubre habitação, os respectivos *serviços, instalações e comodidades básicos*, para que *ninguém seja discriminado no direito à moradia e à segurança jurídica da posse*. Adicionalmente, importa sublinhar a tutela do direito à moradia consagrada na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), que propõe expressamente a indivisibilidade dos direitos individuais e sociais, tal como se depreende do quanto disposto no item I.5 deste diploma internacional:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

A corroborar a proteção internacional em torno da efetividade do direito à moradia, insta salientar a previsão contida na Observação Geral nº 3 da ONU, de 1990, segundo a qual constitui dever dos Estados a adoção de medidas tendentes a concretizar paulatinamente as obrigações contempladas naquele pacto internacional. Acrescente-se que as diretrizes fixadas no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976) ostentam caráter obrigatório, mercê da necessária vinculação dos instrumentos internacionais em face dos Estados-membros (LIMA JR., 2001).

Não por outra razão a força vinculante imediata dos direitos sociais recebera expressa adesão do publicista Antônio Augusto Cançado Trindade (1997), especialmente no que pertence ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976), para quem, os Estados titularizam:

[...] obrigação de adotar medidas pouco após a entrada em vigor do Pacto (art. 2º (1)); [...] obrigação geral de buscar constantemente a realização dos direitos consagrados, e, em caso de não cumprimento, obrigação de provar que o máximo dos recursos disponíveis foi utilizado; em épocas de crises econômicas graves, de processos de ajuste, de recessão econômica, obrigação de proteger os setores e

membros mais vulneráveis da sociedade por meio de programas específicos de relativamente baixo custo.

A citação acima vem a calhar com a realidade política brasileira, na medida em que se observa ser lugar comum a razão de postergar a efetivação dos direitos sociais com base em alegadas insuficiências orçamentárias. A mesma dificuldade se reproduz no campo do déficit habitacional, panorama no qual ocorre a ausência de políticas públicas efetivas por parte de sucessivos governos, sob a alegação de que existe limitação orçamentária à garantia plena do direito à moradia.

A esse respeito, e para não fechar os olhos à realidade econômica e política brasileira, cabe registrar, tal como sustenta Cançado Trindade (1997), que as épocas de crises econômicas e de ajustes financeiros constituem condicionantes a serem necessariamente observadas no conjunto das políticas habitacionais. Assim, ainda que se esteja em períodos de exceção, impõe-se aos os Estados a “obrigação de proteger os setores e membros mais vulneráveis da sociedade por meio de programas específicos de relativamente baixo custo” (LIMA JR., 2001, p. 99-100).

No campo da efetivação do direito à moradia, Jayme Benvenuto Lima Jr. consigna que a preocupação com a postergação indefinida do cumprimento e efetivação dos direitos humanos, resultante da menção à progressividade no PIDESC, permeou os debates de elaboração desse documento internacional, sendo certo que “a maioria não concordou com essa visão; sendo argumentado que a implementação deveria ser buscada sem delongas, de forma que a completa realização poderia ser alcançada o quanto antes possível” (LIMA JÚNIOR, *ibid.*, p. 102).

A par do caráter geral, obrigatório e vinculante das obrigações resultantes do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976), deve-se ter sempre em mente que a Observação Geral nº 9, da ONU (1988), propõe a justiciabilidade desses direitos. Na trilha do plano normativo internacional, vale reforçar o aspecto referente à humanização do direito social à moradia, patrocinada, no Brasil, primordialmente pelo Decreto 7.037/2009, que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Debruçando-se sobre este diploma normativo, mormente no que concerne ao anexo Eixo Orientador II - Desenvolvimento e Direitos Humanos que assevera:

Ressaltamos que a noção de desenvolvimento está sendo amadurecida como parte de um debate em curso na sociedade e no governo, incorporando a relação entre os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, buscando a garantia do acesso ao trabalho, à saúde, à educação, à alimentação, à vida cultural, à moradia adequada, à previdência, à assistência social e a um meio ambiente sustentável. A inclusão do

tema Desenvolvimento e Direitos Humanos na 11ª Conferência Nacional reforçou as estratégias governamentais em sua proposta de desenvolvimento.

Da exegese do excerto acima reproduzido, afigura-se evidente a unidade conceitual que deve nortear as ideias de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, em ordem a pluralizar a noção própria do termo desenvolvimento, a ser necessariamente entendido como fenômeno plural, abrangente do desenvolvimento econômico, social, cultural, ambiental, étnico e outros. Afastando a (equivocada) concepção do desenvolvimento como processo meramente econômico, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa propõe a superação da concepção oriunda do ideário liberal, limitada aos aspectos meramente econômicos do crescimento, e a consequente concepção do desenvolvimento como fenômeno necessariamente plural, a abranger os aspectos sociais, culturais e ambientais (CULLETON et al, 2011, p. 41).

Em contexto multifacetado, o direito à moradia não constitui outra coisa senão a efetivação da noção de desenvolvimento perpassada transversalmente pelos direitos econômicos e sociais. Assim, ainda no âmbito do PNDH-3, cabe sublinhar o que restou assentado no anexo Eixo orientador III, Objetivo Estratégico III - Garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda e grupos sociais vulnerados:

[...] g) Garantir que nos programas habitacionais do governo sejam priorizadas as populações de baixa renda, a população em situação de rua e grupos sociais em situação de vulnerabilidade no espaço urbano e rural, considerando os princípios da moradia digna, do desenho universal e os critérios de acessibilidade nos projetos.

Ressalte-se, pois, que o direito à moradia consubstancia típico direito humano a ser tutelado pelo Estado brasileiro nas diversas esferas de atuação do poder, seja contemplando-o no plano normativo interno, seja fazendo-o atuar nos âmbitos executivo e jurisdicional, circunstância a evidenciar a fundamentalidade da atuação estatal no enfrentamento da problemática habitacional acima delineada, tal como abordado no primeiro capítulo da presente dissertação. No entanto, a despeito da importância do reconhecimento internacional do direito à moradia, observa-se que a realidade interna do Brasil se encontra dissociada do referido bloco normativo, razão pela qual assiste-se diariamente a manchetes sociais deploráveis que evidenciam fenômenos como a favelização, os cortiços irregulares, as moradias informais e, no estrato mais baixo de desenvolvimento humano, os moradores de rua. No mesmo esteio adverte Delina Santos Azevedo (2013) que, a despeito da previsão internacional dos direitos sociais, as famílias permanecem sem acesso à moradia, ocupando

áreas de preservação ambiental, bem como áreas desprovidas de saneamento básico e infraestrutura.

No tocante ao direito à moradia como direito humano, no âmbito do cenário brasileiro, sintetiza Sérgio Iglesias Nunes de Souza (2008) que a proteção deste direito exige a produção legislativa complementar aos atos normativos internacionais, garantindo-se a sua concretização em favor do estrato populacional de classe baixa, em conformidade com o nível de vida preconizado pelos organismos internacionais.

À vista do que restou articulado, observa-se que a eficácia e efetividade dos direitos sociais em geral, e do direito à moradia em particular, constitui preocupação não apenas da estrutura normativa interna dos países – aspecto normativo-constitucional –, senão que permeia os constantes debates internacionais que gravitam em torno do tema, dada a sua relevância e fundamentalidade para o incremento da qualidade de vida daqueles que ocupam os estratos inferiores dos indicadores de desenvolvimento humano. A esse propósito, vale destacar, com arrimo no Relatório produzido em uma missão conjunta que reuniu a Relatoria Nacional e a Relatoria Especial da ONU, a partir de dados colhidos em missões, visitas e audiências públicas, feitas em diferentes regiões do país, durante duas semanas, nos meses de maio e junho de 2004 (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005), que a moradia adequada constitui direito humano essencial para cidades mais justas.

Em conformidade com o mencionado Relatório, a extensão do conceito de direito à moradia compreende: a) a segurança jurídica da posse, que trata, em síntese, da garantia estabelecida contra despejos e deslocamentos forçados e outros tipos de ameaças à posse³; b) a disponibilidade de serviços e infraestrutura, que exige para a moradia digna o imprescindível acesso à água potável, energia, saneamento básico, tratamento de resíduos, transporte e iluminação pública - equacionando o déficit habitacional qualitativo; c) o custo acessível da moradia, que assegura a aquisição de moradia mediante gastos proporcionais à renda⁴; d) a acessibilidade, por meio da qual as políticas visarão à garantia de moradia digna para todos; e) a localização, devendo a moradia estar inserida na cidade, com acesso adequado às opções de emprego, transporte público, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer. Referidos itens mostram que o direito à moradia constitui, conforme já se afirmou, processo multifacetado.

³ O ordenamento jurídico pátrio possui institutos preordenados à segurança jurídica da posse, a exemplo da concessão de uso especial para fins de moradia.

⁴ Trata-se de adequar a necessidade de moradia à capacidade de pagamento da população que ocupa o estrato inferior em termos de distribuição de renda.

É possível asseverar que a moradia digna consubstancia processo plúrimo para além da mera construção de conjuntos habitacionais, circunstância a evidenciar o equívoco de diversas políticas habitacionais brasileiras que se preocuparam apenas com o aspecto quantitativo do problema habitacional. Trata-se de uma questão de inclusão social, na qual a moradia não pode ser analisada de forma unívoca, mas atrelada à garantia de emprego, alimentação, segurança, transporte, circulação, dentre outros fatores sociais. Cabe ratificar, pois, que a concretização do direito à moradia constitui obrigação inarredável a ser imediatamente cumprida pelos Estados, dentro da sua disponibilidade política, social e econômica, sem que possa invocar, a pretexto de descumprimento do aludido dever, discursos retóricos de programaticidade das respectivas normas veiculadoras.

3.3 Direito à moradia no plano normativo nacional

Delineada a moldura internacional do direito à moradia, passa-se à análise do quadro normativo do Estado brasileiro, observando-se que a moradia digna, dado o valor fundante do sistema jurídico nacional, constitui direito fundamental social explicitamente consagrado no art. 6º da Carta Política de 1988, segundo o qual o reconhecimento da fundamentalidade do direito à moradia impõe a obrigação subsequente de operacionalização prática das condições necessárias à sua fruição. A esse respeito, deve-se salientar as observações lançadas no capítulo anterior no que concerne à força vinculante das normas programáticas, cuja repetição no presente trabalho revela-se despicienda.

Em adição, e enfocando o aspecto político-administrativo do direito à moradia, destaque-se que, nos termos do art. 23, IX, da Constituição Federal, a obrigação de promover o direito à moradia constitui competência comum da União, Estados e Municípios, que deverão implementar programas habitacionais, de saneamento e de melhorias urbanas. Nesse sentido, como forma de efetivar o direito à moradia, ainda que em termos gerais, mercê da função própria do texto constitucional, o constituinte de 1988 preceitua, no art. 182, que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público Municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Sobre o tema, expõe Alexandre Veronese (2009) que a implementação do direito à moradia tem assento constitucional na previsão dos instrumentos relacionados ao desenvolvimento da política urbana, contemplados nos artigos 182 e seguintes da Constituição de 1988, sem prejuízo das previsões constitucionais atinentes às políticas

agrícola, fundiária e da reforma agrária. Assim, a política de desenvolvimento urbano possui base constitucional e deve ser orientada à garantia do bem estar dos habitantes das cidades, por isso é preciso destacar a importância do Município como gestor e agente responsável pela implementação das políticas públicas correspondentes.

O presente trabalho, embora enfoque preponderantemente o papel dos Municípios no que tange às políticas públicas habitacionais, não descarta que os demais entes federativos possuam papel de somenos importância, especialmente no que tange à relevante função do governo federal, dado o desenho federativo brasileiro, no contexto do financiamento das atividades municipais nos campos da urbanização e da concretização do direito à moradia.

A ascensão do ente municipal no campo do desenvolvimento urbano fora registrada por Raquel Rolnik e Jeroen Klink (2011) ao destacarem que, diversamente do que se verificou nos anos de 1980, quando prevalecia o modelo centralizado de política de desenvolvimento urbano, ganhou espaço com a atual Constituição a pauta municipalista no cenário das políticas urbanas. Assim, partindo-se da importância dos Municípios no incremento do desenvolvimento urbano, dispõe o 182, § 1º, da Constituição Federal, que o Plano Diretor, instrumento criado por meio de Lei Municipal, constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º).

Com efeito, pode-se afirmar que o Plano Diretor ostenta o caráter de Constituição do desenvolvimento urbano, porquanto represente o vetor normativo responsável pela definição das bases estruturais do crescimento das cidades, bem como das metas urbanísticas a serem perseguidas por intermédio das políticas públicas municipais, além de influenciar a conduta dos particulares em face dos aspectos urbanos da cidade.

No dizer de Hely Lopes Meirelles (1996, p. 404), o Plano Diretor “estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social”. De igual modo, segundo Regis Fernandes (2005), o Plano Diretor é responsável pela disciplina do crescimento da cidade, planejando o seu desenvolvimento habitacional, comercial e industrial e estabelecendo as medidas necessárias à garantia da mobilidade urbana, a fim de consolidar as condições necessárias para uma cidade sustentável. Neste norte, Elida Séguin (2002, p. 67) aduz que:

O Plano Diretor é o documento inicial básico, como uma primeira visão integrada das questões inerentes ao desenvolvimento, consubstanciada num conjunto de normas que devem estar em constante mutação para atingir a finalidade a que se propõe, variando no tempo, evoluindo para acompanhar o crescimento e as necessidades da cidade [...].

Nessa ordem de ideias, cabe frisar que, diante da dinâmica da realidade social inerente à cada municipalidade, torna-se necessário o acompanhamento desta por parte do Plano Diretor, que deverá ser revisto, pelo menos, a cada dez anos, nos termos do art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade. Ao lado do acompanhamento normativo decorrente da necessidade de reforma progressiva do texto legal, há que se destacar a importância da participação popular na elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, mediante audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, a teor do que dispõe o art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade.

Conclui-se, em síntese, que o Plano Diretor consubstancia o vetor normativo do crescimento sustentado dos Municípios, revelando-se de fundamental importância no projeto habitacional a ser articulado em cada cidade, sendo estas, pois, as premissas constitucionais e legais em que se assentam as funções políticas dos Municípios no que concerne ao adimplemento do dever-ser relacionado à concretização do direito à moradia: trata-se do ente federativo responsável pela política de desenvolvimento urbano, a ser operacionalizada por intermédio de instrumento jurídico no âmbito do qual estarão predispostas as normas políticas com base nas quais serão executadas as políticas públicas habitacionais.

Denotando a importância do Município no cenário das políticas públicas, pondera João Pedro Schmidt (2008) que, em razão do desenho federativo previsto na Constituição Federal de 1988 e da crise de financiamento do Estado Nacional, os governos locais estão incumbidos da execução das políticas públicas necessárias ao incremento da qualidade de vida da população.

O Estatuto da Cidade surgiu neste panorama normativo-constitucional como instrumento responsável pela regulamentação do art. 182 da Constituição Federal, sendo nele estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana. A esse propósito, preleciona Maria Paula Dallari Bucci (2006) que o art. 182 da Constituição Federal fixa a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

À luz da conceituação de normas políticas apresentada no capítulo anterior, pode-se afirmar que o Estatuto da Cidade constitui norma política de grande importância para o projeto de desenvolvimento habitacional, especialmente em razão de contemplar os objetivos e instrumentos da política urbana. Sobre o tema, Leticia Osório (2013) expõe as seguintes inovações contempladas no referido diploma legal: a) a consolidação de um novo marco jurídico relativo à propriedade urbana; b) a instituição de instrumentos destinados a estabelecer uma ordem socialmente justa e inclusiva pelos municípios; c) a garantia da gestão

democrática das cidades e d) a previsão de instrumentos de regularização fundiária dos assentamentos informais.

Por sua vez, Helano Márcio Vieira Rangel (2009) afirma que as ações do Estado no campo urbanístico devem se legitimar a partir de uma perspectiva social, pelo que prevê o Estatuto da Cidade diversos instrumentos a fim de viabilizar a referida legitimação, a saber: a) Zona Especial de Interesse Social - ZEIS; b) a concessão de direito especial de uso para fins de moradia; c) usucapião especial urbana; d) usucapião coletiva; e) regularização fundiária; e f) gestão democrática participativa. Todos esses instrumentos são contemplados no art. 4º do Estatuto da Cidade.

Acerca da importância finalística desse instituto, é preciso dizer que, ao dispor sobre os processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano, ele impõe para a cidade e a propriedade novo significado e alcance, vez que, em atenção aos ditames constitucionais aplicáveis, deverão estas atender a funções sociais quanto ao acesso, utilização e distribuição de suas riquezas e possibilidades (OSÓRIO, 2013). Assim é que para os fins da presente dissertação importa trazer à colação os aspectos normativos do Estatuto da Cidade que têm aplicação preponderante no campo das políticas habitacionais, realizando-se o devido aprofundamento analítico em face deles.

3.4 O Estatuto da Cidade e as políticas habitacionais

Fixado este desiderato, cabe abordar as diretrizes gerais da política urbana, contempladas no Estatuto da Cidade (art. 2º da Lei 10.257/2001). Dispõe o inciso I do referido dispositivo legal que a política urbana visará à:

Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Note-se que, mercê de dispositivo legal expresso, a política habitacional deve estar associada a ações estatais múltiplas idôneas a assegurar as condições integrantes do conceito de moradia digna e adequada, quais sejam, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, serviços públicos, emprego, lazer e toda a sorte de equipamentos públicos sociais. Esta diretriz constitui mudança paradigmática no campo legislativo das políticas habitacionais brasileiras, as quais insistiram durante muito tempo em restringir a preocupação do Estado com habitação à construção de conjuntos de moradias, tema tratado no terceiro capítulo da presente dissertação, olvidando o aspecto qualitativo do déficit habitacional brasileiro.

Debruçando-se sobre o dispositivo legal reproduzido, Regis Fernandes de Oliveira (2005) destaca que o mais importante é alcançar a cidade sustentável, apropriada a fornecer a seus habitantes as condições mínimas de bem-estar, segurança, vida saudável etc. O direito à moradia, ainda segundo o autor, exige, pois, esgoto, água, luz e outras medidas necessárias a oferecer condições de habitabilidade digna. Deve ainda haver infraestrutura urbana, transporte, trabalho, lazer e serviços públicos gerais, tais como ensino e saúde. Em consonância com esse raciocínio, prevê o artigo 2º, incisos II e III, do Estatuto da Cidade, que também constituem diretrizes gerais da política urbana a:

Art. 2º - (...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

Deixou clara o legislador infraconstitucional a preocupação com a legitimidade democrática das políticas públicas habitacionais, prevendo a participação da sociedade nas várias etapas de consecução das ações estatais (formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas). Portanto, no contexto de legitimidade democrática das políticas urbanísticas, avulta salientar a importância das audiências públicas realizadas com as comunidades que serão primordialmente beneficiadas com as intervenções públicas, assimilando as suas queixas e angústias, em ordem a atribuir eficiência aos mecanismos utilizados para o suprimento dos déficits locais.

Relevando atenção para os agentes incumbidos da concretização do texto constitucional - que não se limitam à figura do Estado -, andou bem o legislador ao estatuir a cooperação entre o Estado, a sociedade e o mercado no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social. Neste sentido, Patrícia Marques Gazola (2008) ressalta que a participação popular consubstancia aspecto fundamental no cenário das políticas públicas, visto que, sem o apoio social, viabilizado por meio de canais de comunicação eficazes, os riscos de aplicação equivocada de esforços e recursos públicos são enormes, concluindo que “a Gestão Democrática é a *chave de abóbada* de toda a estrutura jurídica contida no Estatuto da Cidade, sem essa *chave* a estrutura não se sustenta e todo o prédio desaba” (GAZOLA, 2008, p. 84). Assim, não há que se cogitar de distanciamento entre as políticas públicas habitacionais e o seu consumidor final, qual seja, a sociedade, que deverá participar ativamente do planejamento e da consecução das ações estatais lastreadas no Estatuto da

Cidade, constituindo a fonte de legitimação destas. Sobre o tema, veja-se Elida Séguin (2002, p. 49):

Os instrumentos destinados a efetivar a sustentabilidade da cidade somente serão efetivos com a participação e fiscalização da comunidade, coonestando a validade de remédios que limitam o exercício do direito de propriedade, mas que também devem limitar a discricionariedade, o arbítrio e o abuso do Poder Público, colocando à prova a eficiência da ação pública, agora elevada à categoria de princípio constitucional.

Ademais disso, considerando os diversos agentes incumbidos da concretização dos programas constitucionais, resta assentada a necessidade de cooperação entre as diversas esferas de governo, a iniciativa privada e a sociedade no âmbito da concepção e execução das políticas urbanas. A propósito da atuação conjunta entre o Estado, a sociedade e o mercado, colhe-se na obra de Jayme Benvenuto Lima Jr. (2001) o exemplo do programa Habitat para a Humanidade – *Brasil*, que corresponde a uma expansão da organização americana *Habitat para a Humanidade*, com atuação na construção de casas para a população localizada no estrato inferior da sociedade. Conforme relata o autor (LIMA JÚNIOR, *ibid.*, p. 135), em parceria com o Poder Público, que efetua a doação de terrenos e atua na consecução de infraestrutura, empresas e universidades, o programa Habitar para a Humanidade – Brasil

[...] foi responsável pela construção de oitocentas e quarenta casas no Brasil, em sistema de mutirão, e que saem a um custo unitário médio em torno de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). Para a construção das casas, os representantes das famílias beneficiárias se unem a voluntários, e forma um Comitê Gestor responsável por todo o gerenciamento local do programa de moradia. Até junho do ano 2000 serão mil e quatrocentos casas entregues a seus proprietários.

Evidenciando a preocupação do legislador com o déficit habitacional qualitativo, o art. 2º, inciso XIV, do Estatuto da Cidade, contempla a seguinte diretriz geral da política urbana:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Conforme se afirmou no capítulo anterior, parte considerável da população brasileira não carece necessariamente de nova moradia, senão que dependem de atos idôneos à assegurar a segurança jurídica de sua posse, questão integrante do conceito de regularização fundiária, bem como de atuações estatais no sentido de urbanizar as áreas ocupadas precariamente, concedendo-lhe o acesso aos mais variados equipamentos públicos, tais como

os serviços de saúde, educação e segurança pública. Esta preocupação fora expressamente acolhida no Estatuto da Cidade.

A par das diretrizes gerais indicadas que, em certa medida, mantêm, conquanto de forma reduzida, a abstração dos programas constitucionais de cunho social, o Estatuto da Cidade outorgou os seguintes instrumentos a ser utilizados no âmbito do planejamento municipal: a) instituição de ZEIS; b) concessão de direito real de uso; c) concessão de uso especial para fins de moradia (trecho originariamente vetado no texto legal); d) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; e) regularização fundiária; f) IPTU progressivo no tempo; g) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; i) outorga onerosa do direito de construir; j) operações urbanas consorciadas.

Vale ressaltar que, ao estabelecer os instrumentos a serem manejados pela municipalidade no campo do desenvolvimento urbano, o legislador infraconstitucional não outorgou ao Poder Público permissão ilimitada de atuação, senão que lhe impôs o dever de agir em direção ao equacionamento dos déficits sociais locais, configurando o chamado poder-dever de atuação, a despeito da necessária - e relativa - discricionariedade de que é titular o gestor público.

Registre-se que a operacionalidade de tais instrumentos pressupõe uma atividade - também de cunho político- voltada ao planejamento, que, em sua base fundamental, exige a análise dos problemas específicos da área a ser objeto da política pública habitacional. Importa destacar, ainda, na política de ocupação do solo ou de readequação do uso dos espaços urbanos, a importância de se inventariar o local, sendo relevante a coleta de dados, do número de pessoas, moradias, infraestrutura urbana, além do fornecimento de água e esgoto, luz, prédios públicos, como escola, creche etc. (OLIVEIRA, 2005).

Em tom crítico às políticas públicas brasileiras que tradicionalmente descuraram da necessidade de analisar as especificidades próprias de cada região, expõem Raquel Rolnik e Jeroen Klink (2011, p. 109):

Além da concentração da precariedade em certos territórios e das disparidades reveladas por alguns indicadores específicos, os indicadores apresentados aqui expõem a necessidade de políticas desenhadas especificamente para certos territórios. No entanto, as políticas brasileiras de provisão de condições de urbanização e de desenvolvimento econômico apresentam padrões uniformes de intervenções, dialogando pouco com as especificidades regionais, como por exemplo, da Amazônia, com sua ocupação pouco adensada e seu meio ambiente peculiar. Desde o BNH assistimos ao desenvolvimento de uma política sob um único molde, realidade que não se modificou muito, apesar da introdução de novos programas no setor da habitação.

Nessa ordem de ideias, à semelhança do que se afirmou quando da análise da juridicização das políticas públicas, cabe sublinhar que o planejamento público, outrora entendido como instrumento técnico submetido à vontade absolutamente discricionária do gestor público, constitui hoje o mecanismo jurídico por meio do qual os agentes incumbidos do cumprimento do texto constitucional devem assegurar a efetivação das normas programáticas traçadas na Carta Maior. Assim, a institucionalização do planejamento o transformou, conforme salienta José Afonso da Silva (2008), em tema do Direito, entidade técnica que passou a ser considerada instituição jurídica, sem perder suas características técnicas, passando suas regras a se tornar *normas técnico-jurídicas*. Nesse contexto, o Poder Público, além de estar vinculado à operacionalização das normas políticas previstas nos textos constitucional e infraconstitucional, também se encontra preordenado à constituição das normas-planejamento, de sorte que o planejamento não constitui faculdade, mas imperatividade.

Acerca da força vinculante dos planos resultantes das atividades de planejamento - planejamento de consecução obrigatória, frise-se -, apresentam-se as espécies intituladas de *plano imperativo* e *plano indicativo*, sendo o primeiro entendido a partir da noção de vinculação jurídica (plano de cumprimento obrigatório, portanto), ao passo que o segundo ostenta a natureza de exortações, ou indicações não cogentes, aos seus destinatários (SILVA, 2008). Apresentadas as espécies de plano referidas no parágrafo anterior, assevera ainda José Afonso da Silva (*ibid.*) que o próprio texto constitucional de 1988 dispõe sobre o planejamento - em verdade se referindo ao plano - como *determinante* para o *setor público* e *indicativo* para o *setor privado*. Assim, os planos resultantes do planejamento são determinantes para o setor público, razão pela qual impõem coercitivamente o cumprimento dos seus conteúdos, devendo-se ser respeitada a discricionariedade atinente aos meios que serão utilizados para a consecução dos fins colimados.

Não obstante se pretenda negar juridicidade e, por conseguinte, vinculatividade às normas resultantes do planejamento, tal como se visualiza no terreno das normas constitucionais programáticas, cabe advertir que, com relação à vinculação em face do Poder Público não se pode omitir a eficácia vinculante das normas-planejamento pelo só fato de garantirem determinado âmbito de discricionariedade aos agentes públicos responsáveis por sua concretização, visto que, “de outra maneira haveria que negar caráter jurídico a toda lei que outorgasse faculdades mais ou menos amplas à Administração, o que carece de sentido” (SILVA, 2008, p. 92).

De mais a mais, registre-se que, a despeito da força jurídica do planejamento e do plano deste decorrente, não há que se falar em direito subjetivo dos particulares para que o plano seja executado tal qual idealizado, porquanto a juridicidade das *normas-planejamento* não afastam o espectro autônomo de discricionariedade de que se revestem as políticas públicas, “pois são da natureza de todo plano sua flexibilidade e sua revisibilidade, de sorte que ninguém terá direito adquirido aos benefícios e estímulos específicos, nem à sua execução (SILVA, *ibid.*, p. 93).

Finalmente, impende sublinhar que a juridicização das normas-planejamento, para os fins da presente dissertação, é aperfeiçoada mediante chamados planos urbanísticos, cuja execução faculta-se ao Poder Público a utilização dos instrumentos contemplados no Estatuto da Cidade. Assim, com as atenções voltadas às observações alusivas à fundamentalidade, juridicidade e vinculatividade do planejamento político e dos planos urbanísticos, passa-se a aprofundar analiticamente os mencionados instrumentos delineados no Estatuto da Cidade, a seguir.

3.4.1 Zonas Especiais de Interesse Social

O estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social, as ZEIS, com já dito, constitui importante ferramenta a ser utilizada pelo Poder Público Municipal em ordem a realizar uma demarcação de áreas específicas em que são verificados os maiores índices - quantitativo e qualitativo- de déficit habitacional. Sobre o tema, de acordo com Helano Márcio Vieira Rangel (2009, p. 72),

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é um instrumento urbano de relevante papel na democratização da política urbana, pois tem a função de realizar a inclusão social por meio da transformação de uma área de construções irregulares em um lugar regularizado sob o ponto de vista do parcelamento do solo urbano. Por meio da ZEIS, visa-se a oferecer infraestrutura, aparelhos públicos e, acima de tudo, dignidade aos moradores daquela área irregularmente ocupada, sem executar a sua remoção.

Patrícia Marques Gazola (2008) conceitua as ZEIS como as áreas definidas no Plano Diretor como de urbanização especial, destinadas ao implemento de modificações urbanísticas, tais como a regularização fundiária e a promoção da construção de conjuntos habitacionais em favor da população de baixa renda. Já no dizer de Jayme Benvenuto Lima Júnior (2001, p. 116), “as ZEIS são espaços urbanos onde surgiram assentamentos

habitacionais populares, que não dispõem da infraestrutura básica de urbanização e que carecem de situação fundiária regularizada”.

Intrinsicamente ligadas ao planejamento realizado do qual resultará o mapeamento da municipalidade estabelecendo-se as suas prioridades e os pontos com maior déficit habitacional, as ZEIS permitem ao Poder Público o desenvolvimento da regularização fundiária, bem como a disponibilização de lotes urbanizados para que a população de baixa renda empreenda as construções de suas moradias, devidamente acompanhadas do apoio técnico e financeiro previsto em políticas macro regionais.

Conforme José Roberto Bassul (2005), com o estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social, foi permitida a simplificação de normas de parcelamento e a redução das áreas mínimas dos lotes, proibindo-se que sejam lembrados, circunstância que tem o condão de afastar, em parte, a cobiça do mercado, possibilitando a queda de preços nas respectivas áreas. Assim, partir da demarcação das ZEIS, pode-se extremar as áreas ocupadas e as não ocupadas, de modo a estabelecer as intervenções estatais a serem adotadas em uma e outra, sempre com as atenções voltadas à especificidade do déficit local.

3.4.2 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

Conforme asseverado, o déficit habitacional brasileiro decorre em parte da especulação imobiliária efetuada, dentre outros modos, mediante inutilização da propriedade, tornando-a ociosa, a fim de viabilizar o aumento do seu valor para posterior alienação. Para enfrentar estes problemas, o Estatuto da Cidade, nos termos do seu art. 5º, prevê a possibilidade de lei municipal, específica para área incluída no Plano Diretor, determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Embora não se trate de instrumento de enfrentamento do problema habitacional a curto prazo, é importante observar que o parcelamento, edificação e utilização compulsórios implicam na produção de efeitos positivos a longo prazo, especialmente no que concerne à solução da especulação imobiliária, circunstância que contribuirá no combate ao aumento desenfreado dos preços de imóveis.

Poder-se-ia questionar a constitucionalidade do instrumento em questão, vez que implica a imposição de obrigações de fazer em desfavor do proprietário, limitando o seu direito fundamental de propriedade, porém, deve-se concluir no sentido da compatibilidade

constitucional do instrumento ora focalizado, na medida em que representa um meio eficaz de garantir a utilização da propriedade em conformidade com a sua função social, meta previamente estabelecida pelo próprio constituinte originário de 1988. A esse propósito, traz-se ao texto a seguinte observação de Régis Fernandes de Oliveira (2005, p. 43):

Como combinar a possibilidade do constrangimento ao adequado aproveitamento e o direito de propriedade? A combinação é perfeita. Não se descaracteriza nem se agride o direito de propriedade. No entanto, diante de sua função social, pode o Município constranger o proprietário a aproveitar o imóvel, de forma a que adquira seu sentido social.

A despeito da (relativa) liberdade constitucionalmente garantida ao proprietário do imóvel, que poderá viabilizar o seu aproveitamento como melhor lhe convier, Regis Fernandes de Oliveira (2005) apresenta exemplos de benefício social resultante do instituto em questão, afirmando que o Município poderá determinar o parcelamento do imóvel, de forma a ensejar a construção de um shopping. Pode, ainda, segundo o autor, determinar que seja realizada a edificação, no caso de imóvel abandonado, bem como impor que se inicie uma indústria ou centro comercial.

Assim, deve-se atentar que a determinação de utilização e aproveitamento compulsórios do imóvel, a depender da estratégia política empreendida, poderá culminar no oferecimento de importantes equipamentos à sociedade excluída do direito à moradia, permitindo, exemplificativamente, a criação de postos de emprego próximos às residências que até então ocupavam a chamada *cidade ilegal* (loteamentos irregulares e distantes dos equipamentos públicos e sociais). Nesse panorama, torna-se imprescindível a atuação conjunta e ativa do Poder Público no oferecimento dos serviços essenciais, a exemplo dos serviços de saúde e educação, aos quais serão acrescidos os equipamentos resultantes do instrumento de parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

3.4.3 IPTU progressivo no tempo

Preocupado com a possibilidade de descumprimento, pelo proprietário particular, da ordem municipal consistente no parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o Estatuto da Cidade prevê, para a referida hipótese de inadimplemento, a possibilidade de o Município aplicar o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU - progressivo no tempo, “mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos” (art. 7º do Estatuto da Cidade).

A esse respeito, vale repisar que a ociosidade da propriedade apenas contribui para o desrespeito à sua função social e auxilia no processo de especulação imobiliária, circunstâncias determinantes na majoração do preço dos imóveis e, em última análise, na acentuação do fosso existente entre os integrantes da chamada *cidade legal* e os componentes da intitulada *cidade ilegal*. Assim, ao impor alíquotas progressivas para o IPTU, o Poder Público contará com importante instrumento de coerção do particular recalcitrante em garantir a função social da sua propriedade imobiliária, apresentando-se, por conseguinte, como ferramenta adicional no enfrentamento do déficit habitacional brasileiro.

3.4.4 Desapropriação com títulos da dívida pública

Como última *ratio* para fazer cessar a ociosidade e a subutilização da propriedade imobiliária, o Estatuto da Cidade preceitua que, passados cinco anos da aplicação do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, “o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública” (art. 8º).

Trata-se de instrumento importante no planejamento municipal de ordenamento da cidade e na busca de equalização do déficit habitacional, possibilitando ao Poder Público a utilização de imóveis ociosos e subutilizados, em ordem a implementar os programas habitacionais definitivos e executados conjuntamente pelo Município e sociedade. Essa a conclusão de Regis Fernandes de Oliveira, (2005, p. 57):

No caso de a aplicação dos instrumentos urbanos de edificação, parcelamento ou edificação compulsórios não funcionarem ou esgotarem seu potencial, o mesmo sucedendo com a aplicação do IPTU progressivo, poderá haver a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública nos termos do art. 8º, que repete o inciso II do art. 182 da Constituição [...].

Neste norte, importante destacar que, ao implementar a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, o Município deverá efetuar o aproveitamento do imóvel desapropriado, diretamente ou mediante alienação ou concessão a terceiros, no prazo máximo de cinco anos, contados a partir da sua incorporação ao patrimônio público (art. 8º, §§ 4º e 5º do Estatuto da Cidade).

3.4.5 Concessão de uso especial para fins de moradia

Conquanto o direito de uso especial para fins de moradia tenha sido originariamente vetado no Estatuto da Cidade pelo Presidente da República, vale anotar que o instituto ora focalizado fora instituído mediante Medida Provisória - MP 2.220/2001-, possuindo função de destaque na regularização fundiária de terras públicas. Os requisitos para outorga do direito de uso especial para fins de moradia estão previstos no art. 1º da referida MP, que assim prevê:

Art. 1º - Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Da exegese do dispositivo reproduzido, vê-se que o uso especial para fins de moradia constitui direito daquele que possua como seu, para fins de moradia, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, imóvel público urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados. Adicionalmente, prevê um requisito negativo, a saber, não pode o beneficiário do direito de uso especial para fins de moradia ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

Não há dúvidas de que o direito de uso especial para fins de moradia constitui importante ferramenta no âmbito das políticas habitacionais, na medida em que possibilita a regularização fundiária daqueles que ocupam terras públicas clandestinamente e lá constroem irregularmente as suas habitações. Sucede que o então Presidente da República, ao editar a aludida Medida Provisória, instituiu uma discriminação ilegítima ao dispor que somente fazem jus ao direito de uso para fins de moradia aqueles que demonstrem a posse do imóvel, por cinco anos, até 30 de junho de 2001.

O Chefe do Executivo Federal limitou a concessão do direito de uso especial para fins de moradia apenas aqueles que possuíam como seus imóveis públicos urbanos desde, no mínimo, o dia 30 de junho de 1996. A discriminação não possui motivo justificante razoável e, por ilação consequente, revela-se ilegítima. Esse caráter ilegítimo do marco temporal final estabelecido na Medida Provisória não passou despercebido por Regis Fernandes de Oliveira (2005), segundo quem a fixação de data-base para a demonstração do prazo necessário à aquisição do direito de uso especial para fins de moradia representa um tratamento discriminatório indevido, tratando-se de forma diferente pessoas que se encontram em situações semelhantes.

Côncio da situação envolvendo a ocupação de terrenos públicos irregulares que não estão aptos a garantir a segurança das edificações em si construídas, o Presidente da República, ao expedir a citada Medida Provisória, previu que, no caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de uso para fins de moradia em outro local (art. 4º). Aqui, importa ressaltar a importância do manejo conciliado do direito de uso especial para fins de moradia com ZEIS, para onde poderá ser transferida a população ocupante de terrenos públicos inaptos a garantir a segurança das edificações.

Assim, em extensão ao articulado nos parágrafos anteriores, impende destacar que o direito de uso para fins de moradia é concedido àquele que possua como seu não apenas bens públicos dominicais que estejam desafetados, mas também a ocupação de bens públicos de uso comum do povo e bens públicos de uso especial. A esse propósito, prevê o art. 5º da mesma Medida Provisória que o Poder Público poderá conceder o direito de uso para fins de moradia em local diverso daquele em que o beneficiário mantém posse, nos casos em que este bem: a) seja de uso comum do povo; b) se destine a projeto de urbanização; c) seja de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; d) seja reservado à construção de represas e obras congêneres; e) se situe em via de comunicação (art. 5º, incisos I a V).

Nos termos dispostos no art. 7º dessa Medida Provisória, concedido o direito de uso especial para fins de moradia, o seu beneficiário poderá aliená-lo por ato entre vivos ou causa mortis. Trata-se, aqui, de importante garantia concedida ao beneficiário do direito de uso especial para fins de moradia, seja para a proteção da entidade familiar, assegurando a transmissão *causa mortis* deste direito, seja para o fomento da melhoria da qualidade de vida decorrente do fato de o beneficiário poder galgar melhores condições habitacionais por meio de alienação por ato entre vivos. Frise-se que o direito de uso especial para fins de moradia será extinto na eventualidade de o beneficiário outorgar ao imóvel fins diversos da sua moradia e de sua família, ou se o beneficiário adquirir outra propriedade imobiliária ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural (art. 8º).

No que diz respeito à natureza jurídica do instrumento ora focalizado, deve-se destacar que, a despeito de o instituto em questão possuir a mesma denominação de instituto congênere do direito administrativo (uso), deste diverge substancialmente, sobretudo em razão do caráter vinculado do ato por meio do qual o Poder Público concede o direito de uso especial para fins de moradia.

Com efeito, diversamente do que se observa no instituto regido pelo Direito Administrativo, o uso especial para fins de moradia, conquanto de natureza contratual, constitui direito do beneficiário que comprove o preenchimento dos requisitos previstos na Medida Provisória 2.220/2001, já referida. Neste sentido, esclarecedor o dizer de Regis Fernandes de Oliveira (2005, p. 81):

Na hipótese ora prevista, haverá um contrato na essência, mas de aderência obrigatória, isto é, a administração pública não pode recusar-se a firmá-lo. Reconhecidos os elementos fáticos já mencionados, será inevitável a expedição do contrato, que assemelhar-se-á ao contrato de adesão, uma vez que garantirá o uso do imóvel pelo concessionário, obrigará o concedente a respeitar a posse e fixará normas para eventual retomada.

Não obstante o caráter vinculante do uso especial para fins de moradia, avulta anotar que a concessão de uso para fins comerciais constitui uma faculdade do Poder Público, nos termos do art. 9º dessa Medida Provisória. Assim, no que tange ao suprimento do déficit habitacional, é importante sublinhar que os contratos de concessão de uso especial para fins de moradia, celebrados no âmbito de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos pelo Poder Público nessas áreas específicas, terão caráter de escritura pública e constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamento imobiliário, a teor do disposto no art. 48, *caput* e incisos I e II, do Estatuto da Cidade.

Trata-se de previsão normativa de grande importância para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, na medida em que os beneficiários do direito de uso especial para fins de moradia ostentarão uma situação jurídica que lhes garantirá contrair financiamentos imobiliários para a edificação e/ou reforma das moradias instaladas nos imóveis públicos. Daí se concluir que o direito de uso especial para fins de moradia constitui, ao lado dos demais instrumentos contemplados no Estatuto da Cidade, importante ferramenta a ser manejada no âmbito do planejamento político com vistas à regularização fundiária e ao equacionamento do problema habitacional enfrentado na presente dissertação.

3.4.6 Outorga onerosa do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir está prevista no art. 28 do Estatuto da Cidade, que assim preceitua:

Art. 28. O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Para a correta inteligência do dispositivo reproduzido, é importante registrar que o Plano Diretor de cada Município, como diploma legal de regulação da política urbana, estabelece o coeficiente de aproveitamento básico, é dizer, o limite espacial dentro do qual são admitidas as construções em determinado imóvel. A título ilustrativo, não raras vezes se observa que na orla marítima de determinado Município o coeficiente de aproveitamento equivale a determinada altura previamente estabelecida (três ou quatro andares, por exemplo), a fim de garantir um padrão de visibilidade e estrutura urbana na cidade. Como forma de estimular a responsabilidade social, tanto no que pertence ao campo empresarial como no que atine ao terreno puramente individual-particular, prevê o Estatuto da Cidade que o Poder Público poderá autorizar o exercício do direito de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, condicionando-o à prestação de contrapartida pelo beneficiário.

A esse propósito, exemplifica Regis Fernandes de Oliveira (2005) com a hipótese de o Plano Diretor autorizar, em determinada localidade em que apenas poderão ser erguidos prédios de, no máximo, três andares (coeficiente de aproveitamento), objetivando atender a situação específica de determinado imóvel, possa haver a construção acima do coeficiente de aproveitamento, mediante a edificação, pelo proprietário do imóvel beneficiado, de vinte casas populares. Assim, no imóvel beneficiado mediante contrapartida social poderá ser construído um prédio de cinco andares, por exemplo.

A propósito do tema, importa observar que a visão tradicional do direito de propriedade, no âmbito da qual se afirma que o direito de construir está vinculado ao direito de propriedade, não se revela consentânea com a base constitucional contemporânea que impõe visão social àquele direito. Sustentar um – ilimitado – direito de construir como consequência natural e inexorável do direito de propriedade não significa outra coisa senão fechar os olhos para a mudança paradigmática havida na ordem constitucional brasileira, segundo a qual o ordenamento passa a gravitar em torno do conceito de sociabilidade.

Consequência natural da função social do direito de propriedade é que o direito de construir também passa a ostentar um caráter social, de modo a estar condicionado ao cumprimento das normas urbanísticas estabelecidas com a finalidade de assegurar o pleno desenvolvimento da função social das cidades. A esse respeito, José Afonso da Silva destaca (2008, p. 86):

A evolução, contudo, da atividade urbanística do Poder Público e o surgimento consequente de uma normatividade jurídico-urbanística mais desenvolvida, gerando o direito urbanístico, vêm importando em alterar a correlação entre direito de

construir e direito de propriedade, com profundas mudanças no regime do solo urbano, de sorte que a atividade urbanística do Poder Público – especialmente os planos urbanísticos – tem efeito constitutivo do direito de construir, que, nesses termos, não é uma emanção do direito de propriedade, mas uma concessão do Poder Público.

Em posição semelhante, Júnia Verna Ferreira de Souza (1991) afirma que o direito de propriedade e o direito de construir não constituem compartimentos estanques, de modo que o segundo subsiste, porém, limitado pelo coeficiente único estabelecido, visto que o espaço aéreo acima de um determinado teto constitui matéria de interesse coletivo. Neste contexto se insere o instituto da outorga onerosa do direito de construir, mecanismo de política urbanística mediante o qual o Poder Público, estabelecendo *contrapartida* a ser prestada pelo beneficiário, concede-lhe o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pela municipalidade. O potencial socioeconômico do instituto em análise salta aos olhos, sobrelevando destacar a importância das decisões políticas a serem adotadas com base na outorga onerosa do direito de construir, cuja aplicação sopesada implicará na obtenção de ganhos sociais relevantes, especialmente no campo das políticas habitacionais.

É sabido que o Estado, por si só, não se mostra apto para o equacionamento do déficit habitacional brasileiro, razão pela qual a participação da sociedade e do mercado constitui medida de rigor. Neste panorama, prepondera a necessidade do Estado planejador, sendo-lhe facultada a utilização de determinados instrumentos, dentre os quais se insere a outorga onerosa do direito de construir, idôneos a ensejar o direcionamento das atividades particulares e empresárias em favor de prestações sociais voltadas à população historicamente excluída do processo desenvolvimentista.

Ilustra-se isto com a concessão da outorga onerosa do direito de construir aos empresários de determinada localidade, condicionando-os à prestação de contrapartida traduzida na construção de conjunto habitacional em favor da população de baixa renda. Aqui, o beneficiário da referida outorga prestará contrapartida pelos encargos que gera com o adensamento populacional, conforme Regis Fernandes de Oliveira (2005).

A par da outorga onerosa do direito de construir, prevê o Estatuto da Cidade instituto congênere por meio do qual o Poder Público municipal, também mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, poderá definir áreas nas quais se permitirá utilização do solo para finalidade não prevista pelo Plano Diretor. Acerca do tema, Regis Fernandes de Oliveira (2005) traz o exemplo da permissão de instalação de uma indústria em área originariamente não destinada para este fim, com a contrapartida de que a aludida indústria mantenha uma

creche no local bem como reforme e mantenha uma escola ou um hospital existente na região. Esta será a contrapartida do empresário. É também de Regis Fernandes de Oliveira (2005) a observação de que o referido instrumento fora utilizado nas cidades de São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, São Luís, Natal, dentre outras, que o instituíram permitindo a construção acima do coeficiente básico até um máximo estipulado em lei, mediante o pagamento ao Município de uma contrapartida em obras ou valor pecuniário.

Vale ressaltar que o próprio Estatuto da Cidade prevê as áreas nas quais serão prestadas as contrapartidas dos beneficiários da outorga onerosa do direito de construir e da outorga onerosa do direito de alteração de uso. Ei-las (incisos do art. 26):

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico.

Com o fito de evitar as práticas déspotas de políticos corruptos, vale frisar que “a não destinação dos recursos às finalidades acima enumeradas implica em Crime de Improbidade Administrativa” (GAZOLA, 2008, p. 104). Ainda, o risco de desvirtuamento político dos instrumentos delineados não passou despercebido por José Roberto Bassul (2005), alertando que, embora se visualize experiências positivas como a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, que permitiram a redução dos preços de terra urbana bem localizada, ampliando o acesso à moradia para a população de baixa renda, outros instrumentos, como as operações interligadas e operações urbanas nas cidades de São Paulo e no Rio de Janeiro, mais serviram para que o capital imobiliário fosse beneficiado pela possibilidade de burlar a lei do zoneamento do que para que delas fosse retirado proveito público.

No entanto, é importante advertir que as medidas políticas, por suas características peculiares, carregam sempre a possibilidade latente de corrupção e toda a sorte de desvirtuamentos, sobrelevando a importância de serem fixados instrumentos de controle social efetivos. Não por outra razão José Roberto Bassul (2005) apresenta como exemplo de controle social as chamadas *Operações Concertadas* em Porto Alegre, que preveem análise prévia, de caráter deliberativo, de um conselho composto por representantes do governo, das entidades civis e da comunidade interessada, bem como o mecanismo que estabeleceu que o aporte de recursos públicos somente ocorresse após o investimento privado.

Pode-se concluir que o Estado brasileiro apresentou resposta legislativa suficiente ao enfrentamento do déficit habitacional, sendo certo que o Poder Público reúne em torno de si instrumentos voltados à satisfação do direito fundamental à moradia de que é titular o povo historicamente excluído do processo de desenvolvimento. Salta aos olhos, por conseguinte, que a ausência de concretização do direito à moradia resulta, em muito, da omissão política do Poder Público, o qual mantém-se inadimplente no que concerne à efetivação das normas jurídicas políticas, as quais impõem de forma inequívoca o atendimento da demanda habitacional existente, bem assim outorgam diversas vias para a consecução das políticas públicas correspondentes.

3.4.7 Operações Urbanas Consorciadas

Prosseguindo na análise dos instrumentos de concretização do direito à moradia contemplados no Estatuto da Cidade, prevê o art. 32 desta norma que lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. O conceito do instituto em questão está contemplado no § 1º do citado artigo, segundo o qual:

Art. 32 (...)

§ 1º - Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Trata-se de regra que contém em seu bojo a essência do direito à moradia digna, porquanto contemple uma atuação do Estado de forma coordenada e multidisciplinar ao estabelecer a expressão *conjunto de intervenções*, com o auxílio direto dos demais agentes incumbidos da concretização do programa constitucional, quais sejam, a sociedade - prevendo a necessária *participação dos proprietários, moradores e usuários permanentes*- e o mercado, traduzido nos *investidores privados*.

Paulo José Villela Lomar (2009, p. 249) aduz que as operações urbanas consorciadas permitem “a recuperação de ambientes degradados e a adequação da infraestrutura urbana, serviços e edificações a novas funções e novas tecnologias, dentro da perspectiva de adaptação das cidades aos atuais processos de transformação econômica, social e cultural”.

O complexo das operações consorciadas poderá atingir melhorias sociais de variadas ordens, valendo destacar, a título exemplificativo, a modificação do sistema viário, a ampliação de espaços públicos, a reforma de estruturas sociais e o incremento da

infraestrutura no âmbito das localidades ocupadas pela população de baixa renda. Resta, pois, reforçada a conclusão anteriormente lançada de que o Poder Público Municipal encontra-se munido de instrumentos aptos a concretizar o dever constitucional relacionado ao desenvolvimento habitacional, razão pela qual deve atuar de forma prospectiva, dentro do seu espectro autônomo de discricionariedade, a fim de escolher os meios necessários à satisfação desse mister.

3.5 Diretrizes essenciais dos programas habitacionais

A partir da moldura normativa descrita nas linhas anteriores, especialmente dos instrumentos de concretização do direito à moradia previstos sobretudo no Estatuto da Cidade, Patrícia Marques Gazola (2008) apresenta as seguintes diretrizes a serem consideradas no âmbito dos programas habitacionais: a) prioridade no atendimento da demanda habitacional da população de menor renda; b) utilização prioritária de áreas dotadas de infraestrutura, não utilizada ou subutilizada; c) utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; d) participação da comunidade beneficiária na elaboração e implantação dos projetos e programas municipais; e) implementação de ações de acompanhamento e avaliação de indicadores de impacto das políticas, planos, programas e projetos.

As diretrizes propostas pela referida autora constituem vetores essenciais de orientação política a serem seguidos pelos gestores públicos com a devida adaptação à realidade peculiar de cada localidade. Assim, malgrado a existência de demandas peculiares em cada Município e em cada localidade de um mesmo Município, revela-se inquestionável que a política habitacional deva observar prioritariamente o atendimento da demanda da população de menor renda (item *a*, supra), tendo em vista as condições socioeconômicas deste estrato da população, carente das condições mínimas de vida digna e desprovida dos meios necessários ao auto suprimento habitacional.

De igual modo, objetivando evitar a colocação da população de baixa renda em espaços desprovidos dos equipamentos sociais básicos - saúde, educação, trabalho, segurança pública etc.-, circunstância que apenas agrava a situação de exclusão já consolidada, incumbe ao Poder Público, no desenvolvimento das políticas habitacionais, priorizar a utilização de espaços já dotados de infraestrutura (item *b*, supra). No afã de adimplir o dever normativo anteriormente tratado com a consequente operacionalização prática do direito à moradia, o Poder Público se valerá dos instrumentos políticos postos à sua disposição, destacando-se as diretrizes e instrumentos contemplados no Estatuto da Cidade, sem olvidar a

fundamentalidade da participação dos beneficiários do desenvolvimento habitacional, a saber, os necessitados de moradia digna (itens *c* e *d*).

Observe-se, pois, que toda a política habitacional, compreendendo a fase de planejamento e execução, deve culminar em atividades de acompanhamento dos resultados das medidas adotadas (item *e* supra), seja no que concerne às atividades desenvolvidas diretamente pelo Estado, seja no que atine ao direcionamento estatal das atividades privadas. Assim, para garantir o pleno desenvolvimento das políticas habitacionais, alcançando-se as aludidas diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade, urge analisar o chamado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, mecanismos de fundamental importância para a tutela do direito à moradia.

3.6 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

A Lei 11.124/2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e seu Conselho Gestor, cujo objetivo se traduz na viabilização do acesso à habitação para a população de baixa renda. São generosos os objetivos do SNHIS especificados no art. 2º da lei que o instituiu, traduzidos na finalidade de viabilizar para a população de baixa renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. Afigura-se pertinente sublinhar que a referida lei prevê atuação articulada entre as diversas esferas federativas no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Ademais, consoante se observou no primeiro capítulo da presente dissertação, um dos motivos do déficit habitacional brasileiro corresponde à incapacidade de pagamento da população de baixa renda para fazer frente à sua necessidade de moradia. Para esta classe da população, revela-se inarredável a necessidade de subsídio público capaz de equalizar a aludida incapacidade de pagamento à necessidade moradia.

Nesse panorama exsurge a importância do SNHIS e do FNHIS, no contexto dos quais, conforme José Maria Aragão (2010) se encontra a fonte de custeio de um dos principais programas brasileiros de subsídio, qual seja, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Em que pese a importância do aludido fundo, adverte esse autor que os recursos destinados ao aludido programa de subsídio, importante instrumento existente para o atendimento da população de baixa renda, mostram-se inferiores ao necessário para assegurar a sustentabilidade prevista na Lei.

O art. 11 da lei que instituiu SNHIS considera as ações que serão contempladas com os recursos oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social:

Art. 11 (...)

- I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- IV – implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social.

Afigura-se patente que o legislador infraconstitucional pensou o déficit habitacional de forma ampla, de modo a garantir a observância dos contornos do direito à moradia digna, porquanto tenha contemplado a necessidade de aquisição de novas moradias, bem como a sua reforma, sem descurar a fundamentalidade da urbanização adequada, circunstância que compreende a regularização fundiária e a concessão dos equipamentos sociais necessários à vida digna. Nesse contexto, tem-se a previsão textual da *implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos* (inciso IV), os quais se inserem no âmbito do direito à moradia digna, que, para além da mera garantia de direito a um lar, contempla a necessidade de garantir ao cidadão uma sadia qualidade de vida, a qual só será assegurada na exata medida em que for efetivado o gozo de infraestrutura, saneamento básico e dos equipamentos sociais (saúde, educação, trabalho, segurança pública, etc.).

É importante destacar que a aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve se submeter à política de desenvolvimento urbano prevista no Plano Diretor, circunstância que apenas acentua a importância do referido diploma legal municipal, a par de todos os instrumentos anteriormente analisados.

Não obstante as dificuldades políticas tradicionalmente enfrentadas pelos Municípios no que tange à obtenção dos recursos federais (e os objetivos da presente dissertação impedem a análise das questões político-partidárias que circundam o tema), deve-se observar que os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão, dentre outras medidas previstas no art. 12 da lei que instituiu o referido instituto, constituir fundo com dotação orçamentária própria, constituir conselho com a participação de segmentos da sociedade ligados à área de habitação e apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda.

Além dos requisitos mencionados no parágrafo anterior, disposições da mesma lei asseveram que o recebimento de recursos do FNHIS por parte dos Estados e Municípios exige a contrapartida destes, a qual se dará em recursos financeiros, bens imóveis ou serviços, *desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SNHIS*, conforme Lei 11.124/2005, art. 13, §§ 1º e 2º.

No cenário da federação brasileira, não obstante o importante papel desempenhado pelos Municípios no campo das políticas urbanas em geral, e nas políticas habitacionais em especial, cumpre observar que os Estados-membros têm importante função no panorama do SNHIS vez que devem promover a integração dos planos habitacionais municipais aos planos de desenvolvimento regional, bem como apoiar os Municípios para a implantação dos seus programas e das suas políticas de subsídio, conforme legislação pertinente.

No que diz respeito aos benefícios e subsídios financeiros do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, prevê a lei que o instituiu, em conformidade com a diretriz assentada em linhas anteriores da presente dissertação, que o acesso à moradia deve se pautar no atendimento prioritário das famílias de menor renda, adotando-se políticas de subsídio com base no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (art. 22). Frise-se que, dentre os benefícios concedidos no âmbito do SNHIS, destacam-se os seguintes (art. 23): a) subsídios financeiros oriundos do FNHIS, destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias; b) isenção e redução de impostos incidentes sobre empreendimentos habitacionais (dependente de previsão legal específica); c) outros benefícios destinados a reduzir ou cobrir o custo de construção e aquisição de moradias.

Frente ao que restou expandido na presente dissertação, resulta claro que o Estado detém a obrigação de efetivar as normas constitucionais programáticas que contemplam expressamente a melhoria da qualidade de vida da população, especialmente aquelas de onde se extrai o direito fundamental à moradia, devendo se desincumbir deste mister por intermédio da elaboração e execução das políticas públicas pertinentes, sendo certo que, no âmbito destas, a legislação infraconstitucional já prevê (em nível de poder-dever) as diretrizes e instrumentos a ser utilizados no equacionamento do déficit habitacional brasileiro.

Demonstrada a suficiência da resposta legislativa ao déficit habitacional brasileiro, circunstância apta a ensejar a constatação de que a ausência de concretização do direito à moradia resulta da omissão estatal no que concerne ao adimplemento do seu dever constitucional, passa-se a analisar historicamente as políticas habitacionais brasileiras, com as devidas leituras críticas, a fim de contribuir para a formulação de respostas à problemática enfrentada na presente dissertação.

4. CAPÍTULO III - POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Delineados os enfoques dogmático e normativo do direito à moradia, tarefas empreendidas no primeiro e segundo capítulos da presente dissertação, cabe analisar historicamente as intervenções patrocinadas pelo Estado brasileiro no campo habitacional, avaliando os erros e acertos das políticas desenvolvidas a fim de propor alternativas para o enfrentando da problemática apresentada neste trabalho.

Assim, o presente capítulo destina-se a analisar histórica e criticamente as políticas habitacionais do Estado brasileiro, especialmente a partir da ascensão ao poder pelo Regime Militar, com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, com foco no aspecto institucional de cada medida analisada, averiguando-se a sua eficácia social e econômica, sempre com vistas ao atendimento da população carente da atenção do Poder Público, compreendida pelas famílias com renda familiar entre zero e três salários mínimos.

Conforme se observará nas linhas seguintes deste capítulo, as políticas habitacionais brasileiras, malgrado se reconheça pontuais sucessos em termos de atendimento à população carente, foram marcadas pela sistemática exclusão das famílias de baixa renda do seu espectro de abrangência, sobretudo em razão do estabelecimento de rigorosos requisitos para a concessão dos financiamentos habitacionais, em especial a demonstração de renda formal (de difícil ou impossível consecução por tais famílias), olvidando-se que este estrato populacional necessita de subsídios públicos para fazer frente à sua incapacidade de pagamento.

Após a evolução histórica das políticas habitacionais brasileiras, serão fixadas as premissas fundamentais a serem observadas pelo Estado brasileiro no atendimento do déficit habitacional da população de baixa renda, tarefa a ser operacionalizada pelo Poder Público enquanto agente constitucionalmente vinculado ao incremento da melhoria da qualidade de vida da população, garantindo-se o desenvolvimento social e a dignidade da pessoa humana, vetor axiológico de orientação de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

4.1 Período Precedente ao Banco Nacional de Habitação

A despeito de o Banco Nacional de Habitação, constituído no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, no início do governo militar, representar a primeira política brasileira de caráter institucional voltada ao equacionamento do déficit habitacional, cabe destacar, com Céline Sachs (1999), que o governo Epitácio Pessoa patrocinou medidas

habitacionais em meados de 1920, instituindo por meio de decreto a construção de habitações de aluguel para operários e proletários.

No contexto do financiamento habitacional, observa essa autora que o governo de Artur Bernardes instituiu a primeira caixa de aposentadoria para os trabalhadores das estradas de ferro. Ao lado da tímida intervenção estatal anteriormente destacada, merece registro a edição do Decreto-lei 58/1937, levada a efeito pelo Governo Vargas no intuito de regulamentar a venda de lotes à prestação; a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, bem assim o congelamento dos aluguéis por intermédio da Lei do Inquilinato, de 1942.

Neste contexto histórico importa sublinhar que, além de o Estado brasileiro ainda não haver institucionalizado, de forma planejada, política pública voltada especificamente ao atendimento da demanda habitacional e, de modo mais amplo, ao equacionamento das questões urbanas sem as quais não há falar em moradia adequada (infraestrutura, saneamento, meio ambiente, trabalho, mobilidade urbana etc.), as intervenções estatais até então implementadas atribuíram primazia à casa própria como forma preponderante de acesso à moradia, circunstância mantida até as intervenções contemporâneas, conforme se observará adiante. Sobre o tema, Ângela Moulin S. Penalva Santos (2010, p. 4) registra que, “entre a queda de Vargas (1945) e o Regime Militar (1964-1985), houve algumas iniciativas governamentais para enfrentar a crise da moradia popular”, a exemplo da Fundação da Casa Popular, criada em 1946, e a Lei de Favelas, promulgada em 1956. No campo do financiamento habitacional, a Fundação Casa Popular foi o primeiro órgão voltado à provisão, por meio de venda, de casa para a população de baixa renda, entretanto, sem sucesso (SANTOS, *ibid.*).

Analisando-se as medidas estatais desenvolvidas nas linhas anteriores, pode-se concluir que, no contexto histórico em questão, a questão da moradia não ocupava a agenda política do Estado brasileiro. As estratégias até então desempenhadas não estavam vocacionadas ao atendimento do problema habitacional em sua plenitude, seja por não ter se mostrado eficientes para os fins aos quais se propunham, seja por não atenderem à parcela da população cuja capacidade de pagamento não se afigura suficiente para fazer frente à sua necessidade de moradia, razão pela qual carece de atenção por parte do Estado, conforme se observará mediante análise da evolução histórica a ser desenvolvida nas epígrafes seguintes do presente trabalho.

4.2 Governo Militar – Banco Nacional de Habitação

Após assumir o poder do Estado brasileiro no início dos anos 1960, o governo militar fez publicar a Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação, destinado ao financiamento da casa própria, e criou o Banco Nacional de Habitação, tratando-se da primeira política institucional no Brasil voltada ao incremento do setor da construção civil (crescimento econômico) e ao equacionamento do déficit habitacional (desenvolvimento social). O quadro institucional da política pública instituída pelo governo militar caracterizava-se pelo estabelecimento do BNH com as funções de normatizar e orientar o SFH.

Representando hibridismo de centralização e descentralização, cumpre registrar que o BNH operava com diretrizes centralizadas, mas atuando de forma descentralizada por intermédio das ações das diversas espécies de agentes. Para Céline Sachs (1999), o BNH caracterizava-se por centralizar os recursos financeiros e o sistema institucional, descentralizando e delegando a execução das políticas públicas aos Estados e poderes locais.

Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005) alerta que, ao lado da estrutura central e normativa representada pelo BNH, o Sistema Financeiro de Habitação tinha as suas ações desempenhadas de forma descentralizada pelos seguintes agentes: a) Agentes promotores, *com a função de organizar, promover e acompanhar o desenvolvimento dos programas*, a exemplo das Companhias Habitacionais – COHABs- e Órgãos Estaduais ou Regionais de Desenvolvimento; b) Agentes financeiros, *com as funções de captar, aplicar e recuperar os recursos empregados pelo BNH, agindo como seus mutuários e como mutuantes dos beneficiários finais*, a exemplo das Caixas Econômicas Estaduais e Federais; c) Agentes depositários, arrecadadores e depositários do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS; d) Agentes especiais, tal como definido pelo BNH, a exemplo do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e) Agentes para atividades complementares, em colaboração com o BNH, principalmente em questões de natureza técnica, a exemplo de Companhias Seguradoras.

No âmbito dos agentes responsáveis pela concretização dos comandos centrais emanados do BNH, sobrepõe salientar a importância das COHABs, criadas com o propósito de atuar como agentes promotores e operacionais do BNH, “executando o papel de agentes financeiros e promotores, na qualidade de sociedades de economia mista, com capital originário constituído majoritariamente por recursos públicos” (FLEMING; HADDAD, 2010, p. 10).

As fontes de recursos do BNH sofreram modificações desde o seu nascedouro, sendo custeado inicialmente por recursos oriundos de contribuição compulsória com alíquota de 1%, incidente sobre a folha de pagamento das empresas sujeitas ao regime da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT. Em razão da insuficiência dos recursos que lhes eram destinados, adverte Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005) que o BNH sentiu-se compelido a obter recursos não inflacionários, de caráter permanente e em montante suficiente para o enfrentamento da demanda habitacional.

Diante deste quadro institucional e financeiro, em 1967 criaram-se dois sistemas de captação de poupanças internas, quais sejam, FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE. Conforme Renata da Rocha Gonçalves (2009), o BNH possuía atribuições que ultrapassavam as competências tradicionais de uma instituição financeira, vez que era responsável pela definição e coordenação da política habitacional instituída em 1964, sendo órgão central do SFH e dispondo de recursos originários do FGTS e do SBPE.

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço representa poupança compulsória resultante da incidência de alíquota de 8% sobre a remuneração paga pelo empregador aos seus empregados. Por seu turno, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) consubstancia poupança voluntária formada inicialmente por recursos oriundos de depósitos voluntários de poupadores em Caixas Econômicas, Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimo (GONÇALVES, 2005).

Além das fontes de recursos anteriormente mencionadas, acrescenta Céline Sachs (1999) que o BNH emitiu títulos imobiliários (com pequena repercussão positiva) e contraiu empréstimos perante instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial, que representou 77% dos empréstimos obtidos no exterior entre 1966 e 1982; do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Chemical Bank (14%). No total, o BNH contraiu no exterior empréstimos que superam a soma de 1 bilhão de dólares entre 1966 e 1982. Finalmente, relata a mencionada autora, que desde 1982, o BNH “recebia contribuições simbólicas do Fundo de Desenvolvimento Social - Finsocial, administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES” (SACHS, 1999, p. 131).

Conforme Nabil Bonduki (2008), a estratégia do BNH para o enfrentamento do déficit habitacional se traduziu no estabelecimento de estrutura política nacional, ao lado da administração direta, formada pelo BNH e pelos agentes promotores e financeiros “capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilação política” (BONDUKI, 2008, p. 73).

No campo da estabilização financeira do sistema habitacional, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (1996) anotam que o BNH instituiu a chamada Unidade Padrão de Capital – UPC, a qual era utilizada como uma moeda paralela no campo exclusivo dos financiamentos habitacionais e deveria ser reajustada de acordo com a inflação. Visando garantir a manutenção das fontes de financiamento, as prestações deveriam sofrer indexação, garantindo o retorno do capital aplicado pelas instituições financeiras.

O objetivo do Sistema Financeiro de Habitação esteve previsto no art. 1º da Lei 4.380/1964 e consistiu no estímulo da construção de habitações de interesse social, ao lado do financiamento da aquisição da casa própria, especialmente para as classes da população de menor renda. Apesar da louvável finalidade normativa prevista no texto legal, Mariana Fialho Bonates (2009) pontua que o principal propósito do BNH não foi a construção das habitações de interesse social, mas o crescimento econômico do país com o incremento das atividades do setor da construção civil - objetivo econômico-, e o controle social necessário à legitimação do poder do Estado, mantendo-se a ideologia da casa própria e a pseudopossibilidade de a classe baixa acessar a aquisição de sua moradia.

Malgrado a aquisição de casa própria tenha constituído o ponto central desta política habitacional, cabe registrar que o BNH também propôs regime de locação em 1972 e em 1983, embora com baixa repercussão, limitada pelo prazo de 30 meses, cuja conclusão ensinaria ao locatário a possibilidade de ingressar no regime da casa própria (BONATES, 2009).

No dizer de Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005), o discurso do governo militar centrava-se na melhoria da qualidade de vida da população, do ponto de vista do acesso à moradia adequada, bem assim no incremento econômico da indústria da construção civil. Porém, a resposta imediata do governo militar não foi antecedida de discussão prévia e extensiva acerca da problemática política e habitacional que permeava o tema, daí concluir o referido autor (CAVALCANTE, 2005, p. 35):

Sem demérito do plano que veio a ser implantado, a preocupação governamental, num primeiro momento era, como objetivo estratégico, a manutenção do Poder e, como meio, a ocupação da força de trabalho desempregada. Muito mais do que oferecer moradia, esbarrar o inconformismo.

Colhe-se ainda do pensamento de Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005) que os programas do BNH na área de interesse social subdivide-se em: a) *Programas de natureza social* e b) *Programas CPH (Carteira de Programas Habitacionais)*. Dentre os primeiros, o referido autor destaca os seguintes: a) Programa Companhias de Habitação Popular

(COHAB); b) Promorar, representando mecanismo de Erradicação de Sub-habitação; c) Programa João de Barro, destinado ao incremento da autoconstrução; d) Ficom, programa de financiamento da construção, conclusão, ampliação ou melhoria de habitação de interesse social. No panorama da *Carteira de Programas Habitacionais*, destacam-se: a) Cooperativas habitacionais; b) Programa nacional de habitação para trabalhador sindicalizado de baixa renda; c) programa de habitação para servidores públicos e d) programa para empresas.

Atento à necessidade de equacionamento do déficit habitacional qualitativo, o mencionado autor adverte que, em 1971, o BNH passou a assumir a direção e execução da política nacional de desenvolvimento urbano, em cujo âmbito estão compreendidas as áreas de habitação, serviços de infraestrutura, equipamentos comunitários e de preservação do meio ambiente (CAVALCANTE, 2005). Conquanto se trate de período histórico anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se que a atuação do governo militar na área de habitação não se mostrou suficiente para o cumprimento dos dispositivos internacionais que contemplam o direito humano fundamental à moradia, sendo importante reafirmar, aqui, o caráter vinculante de tais preceitos, razão pela qual condicionam as atividades internas do Estado, o qual deve adotar as políticas públicas necessárias à concretização dos direitos humanos fundamentais, conforme destacado no primeiro capítulo deste trabalho.

No contexto das habitações de interesse social, objeto central da presente dissertação, merece destaque a instituição, em 1973, do Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAB, com o objetivo de enfrentar o déficit habitacional da população mais necessitada, por intermédio do qual foram construídas cerca de 1 milhão de unidades em dez anos, devendo-se ressaltar que, durante os primeiros 8 anos de existência do SFH, menos de 200 mil habitações populares haviam sido construídas (SACHS, 1999).

O PLANHAB representa modificação da atuação do BNH, cujos beneficiários limitavam-se àqueles que possuísem renda mensal de até 3 salários mínimos, passando a abranger, com este Plano, as famílias que percebiam até 5 salários mínimos. O Plano em questão também operou modificações nas condições dos empréstimos habitacionais, tornando os percentuais de juros mais favoráveis (CAVALCANTI, *ibid.*). Referido Plano deve ser lembrado, nesta análise evolutiva das políticas habitacionais brasileiras, como o início do processo sistemático de exclusão da população de baixa renda no que concerne ao espectro de beneficiários da política habitacional nacional. Essa a observação é de Céline Sachs (1999), que registra ter sido ele inicialmente voltado para as famílias que dispunham de renda inferior à 3 salários mínimos, passando a oferecer recursos à população com renda entre 3 e 5 salários

mínimos, capazes de fazer frente à evolução da dívida e, em última análise, garantir o retorno do capital aplicado, diversamente do que ocorria com a população mais carente, que não lograva demonstrar garantias para o adimplemento integral dos empréstimos habitacionais.

São de Jovanka Baracuhi Cavalcanti (1999) as críticas endereçadas ao BNH no sentido de que por meio de suas diretrizes estavam sendo privilegiados os financiamentos para a população que demonstrava capacidade para fazer frente ao empréstimo habitacional (famílias com renda entre 3 e 5 salários mínimos). Esse aspecto negativo irá perdurar por todo o trajeto das políticas habitacionais brasileiras, conforme se observará ao longo do presente capítulo.

Ao lado da crítica correspondente à exclusão da população de baixa renda dos recursos destinados aos financiamentos de moradia, a referida autora alerta que a política pública em análise olvidou do déficit habitacional qualitativo vez que o BNH voltou as suas atenções ao financiamento da construção de conjuntos habitacionais sem infraestrutura urbana, circunstância a impor mudança de perspectiva no campo de atuação desse banco, que passou a operar, em meados de 1970, no plano do desenvolvimento urbano, compreendendo atividades nos campos de abastecimento de água, luz elétrica, pavimentação, canalizações de esgotos, dentre outros equipamentos sociais.

No mesmo sentido enfatizaram Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (1996) que os beneficiários do BNH, nos primeiros anos desta política habitacional, possuíam renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos, ao passo que, a partir de meados da década de setenta, foram substituídos pelas famílias com renda entre 3 e 5 salários.

Não resta dúvida de que a principal crítica endereçada à política conduzida pelo BNH consistiu no fato de se privilegiar a classe média em detrimento da população mais necessitada, caracterizando sistema elitista, na visão de Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005). O favorecimento das famílias com renda superior a 5 salários mínimos não passou despercebido por Céline Sachs (1999, p. 136), para quem,

[...] em vez de financiar essencialmente habitações sociais, uma parte da poupança popular foi desviada em proveito das classes média e alta. A contradição entre o objetivo social e os objetivos econômicos foi decidida na arbitragem a favor desses últimos. O Estado-empresa venceu o Estado protetor, já que as políticas de habitação popular refletem a tendência geral das políticas sociais do regime autoritário, analisadas no capítulo anterior.

Se é certo que a política do BNH incrementou significativamente o crescimento econômico da construção civil, o mesmo não se pode afirmar no que concerne à eficácia social do Sistema, vez que, sem contemplar qualquer espécie de subsídio direto à aquisição

imobiliária e adotando critérios tradicionais de financiamento bancário para garantir o retorno do capital investido - a exemplo da comprovação de renda - , “o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional” (BONDUKI, 2008, p. 74).

Franciraldo Loureiro Cavalcanti (2005) apresenta a seguinte explicação para o privilégio da classe média em detrimento da população de renda inferior à 3 salários mínimos: os recursos do SBPE, utilizados na captação destinada aos financiamentos habitacionais, eram oriundos da classe média e, por questões de reciprocidade, deveriam beneficiá-la. Porém, vale frisar que os financiamentos também utilizavam recursos do FGTS, bem comum a todos os empregados, incluindo-se os de baixa renda, mas, ainda que se analisasse a questão sob o prisma da reciprocidade, estes não foram beneficiados.

Além da ineficácia social da política pública em análise, que implicava na exclusão da população mais necessitada do âmbito de beneficiários do programa habitacional, cabe registrar que o SFH apresentou dificuldade financeira de difícil transposição. É que, conforme afirmado, a engenharia financeira do SFH operava com a indexação das prestações dos mutuários ao aumento inflacionário, contando substancialmente com o retorno do capital aplicado mediante sucessivas prestações a serem vertidas pelos mutuários. No entanto, cabe registrar, com Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (1996), que os mutuários demonstraram dificuldade em acompanhar as indexações das prestações dos financiamentos, tendo em vista a inexistência de equivalência de tais indexações com o aumento real dos salários.

A consequência deste quadro apresenta números alarmantes, visto que ao final de décadas de financiamento o descompasso entre a evolução das prestações e o crescimento dos salários dos mutuários mostrou-se acentuado, razão pela qual ao final do período pactuado observavam-se valores lotéricos a título de resíduo. A esse respeito, os mencionados autores anotam que, para atender a este resíduo, o governo criou o Plano de Equivalência Salarial, com base no qual as prestações dos financiamentos passavam a ser reajustadas anualmente de acordo com o aumento médio dos salários (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Todavia, observa Dionísio Dias Carneiro e Marcus Vinicius Ferrero Valpassos (2003) que o aumento inflacionário culminou em substancial desequilíbrio entre os critérios de reajuste das prestações e do principal da dívida. Explicam os autores que, no início do BNH, as prestações eram reajustadas de acordo com a variação do salário mínimo, porém, em razão da inconveniência macroeconômica da utilização do salário mínimo como indexador, alertam os autores que, em 1965 foi determinado que a Unidade Padrão de Capital – UPC,

utilizada como indexador do principal da dívida, passasse a seguir os mesmos índices de variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN. Assim, o principal da dívida e as prestações passaram a ter os seus valores reajustados a partir de critérios distintos, criando-se “um deslocamento entre essas duas variáveis” (CARNEIRO; VALPASSOS, 2003, p. 26).

Do descompasso entre o principal da dívida e as prestações adimplidas pelos mutuários resultou, conforme acima registrado, a existência de saldos residuais cujo adimplemento os mutuários não se mostraram capazes. A consequência deste cenário é que até o ano de 1967 tais resíduos eram suportados pelos mutuários, os quais dispunham do prazo correspondente à metade do período originalmente contratado para o adimplemento deste saldo (CARNEIRO; VALPASSOS, *ibid.*).

Ante a incapacidade de pagamento dos mutuários para fazer frente aos lotéricos saldos residuais, o governo militar instituiu, em 1967, novo plano de reajuste, com base no qual as prestações deveriam ser corrigidas anualmente obedecendo a variação do salário mínimo e, para o atendimento dos saldos residuais, criou-se o Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS, responsável por “cobrir eventuais débitos finais, decorrentes dos diferentes métodos de correção das prestações e do saldo devedor” (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996). Em termos quantitativos, vale frisar que “esse descompasso conduziu a um ‘rombo’, no 3º trimestre de 1992, da ordem de US\$ 25 bilhões” (CAVALCANTE, 2005).

O cenário político-habitacional até então narrado apresenta dupla ineficiência social, a saber: a) os financiamentos imobiliários não se revelaram capazes de atender a população responsável pela maior concentração do déficit habitacional (famílias com renda inferior a 3 salários mínimos); b) o programa habitacional mostrava-se fragilizado também do ponto de vista financeiro, fazendo com que os mutuários continuassem com débitos lotéricos ao final do período contratado.

Após os sucessivos fracassos sociais anteriormente descritos, pode-se afirmar, com base nas palavras de Jovanka Baracuhi Cavalcanti (1999), que o BNH, a partir de 1977, passa a desenvolver novas linhas de financiamento com o propósito de atender à demanda habitacional de interesse social, destacando a autora, neste contexto, o Programa de Lotes Urbanizados – PROFILURB, de 1978, e o Programa de Erradicação de Sub-Habitação – PROMORAR, de 1979, estando o primeiro ligado à autoconstrução de moradias em terrenos servidos de infraestrutura, água, esgoto e luz elétrica, fornecidos pelo Poder Público Municipal por meio das Companhias Municipais de Desenvolvimento Urbano ou pelas

Companhias de Habitação, e o segundo relacionado à tarefa de recuperação de favelas com recursos exclusivos do BNH (CAVALCANTI, *ibid.*).

No entender de Céline Sachs (1999), os programas PROFILURB e PROMORAR inserem-se no contexto das atividades estatais destinadas à urbanização de favelas com foco na questão da regularização fundiária, em que pese tais projetos estarem marcados pela manutenção da população de baixa renda nos seus locais de origem.

Conquanto de alcance limitado, o PROMORAR apresentou os seguintes objetivos, conforme relatório de atividades do BNH emitido em 1982: a) melhorar a condição de vida da população que vive em condições precárias, integrando-a às estruturas urbanas; b) manter a população no local de origem; c) solucionar problemas de regularização fundiária e de infraestrutura; d) fomentar a participação popular para o melhoramento do seu meio ambiente (SACHS, 1999).

Ainda no campo dos programas de atendimento à demanda populacional de baixa renda, acrescente-se aos referidos planos o programa João-de-Barro, de 1984, direcionado à autoconstrução de moradias e à famílias com renda inferior a 1,5 salário mínimo residentes em cidades do interior, com previsão de concessão do terreno pelo BNH, Estados ou Municípios e, em algumas ocasiões, financiado pelo próprio BNH.

Não obstante destinado ao suprimento do déficit habitacional da população excluída das políticas anteriores, as realizações do programa João-de-Barro se mostraram quantitativamente insuficientes, devendo-se mencionar que, no período compreendido entre os anos de 1984 e 1985, foram realizados pouco mais de 7 mil empréstimos (SACHS, *ibid.*). Neste sentido relata a autora Céline Sachs (*ibid.*, p. 156):

O Profilurb, o Promorar e o João-de-Barro podem ser vistos como tentativas de respostas mais bem orientadas para as necessidades da população. Contudo, a escala reduzida das realizações em relação ao volume das operações efetuadas pelo SFH e, principalmente, em relação ao déficit em habitações sociais faz deles, no melhor dos casos, projetos pilotos que aguardam por uma intervenção maciça do Estado no terreno da habitação popular [...].

Diante da inflação galopante na década de 1980, com o consequente hiato entre os valores despendidos pelos mutuários e os saldos lotéricos devidos ao final do período contratado, alcançou-se situação de calamidade institucional-financeira no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação, de modo que, em alguns casos, as prestações dos mutuários não se revelavam capazes de adimplir mais que 15% do valor dos juros devidos, acarretando o fenômeno das amortizações negativas que culminou no agigantamento e na perpetuação do principal da dívida, conforme observado por Dionísio Dias Carneiro e Marcus Vinicius

Ferrero Valpassos (2003), para quem tais fatores resultavam em passivo aproximado de R\$ 50 bilhões, a ser suportado pelo FCVS.

No dizer de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (1996), uma das causas que ensejaram a problemática financeira do SFH, descrita acima, se consubstanciou na diminuição do salário mínimo real durante a primeira década da existência do BNH.

Nesse contexto, diante da insuficiência dos cânones basilares da estrutura político-habitacional então vigente, passa-se a indagar acerca das medidas necessárias ao equacionamento da inadimplência da população de baixa renda, especialmente das famílias com renda inferior a 3 salários mínimos, âmbito no qual concentra-se substancialmente o déficit habitacional brasileiro. A resposta à referida indagação aponta para a necessidade de estabelecimento de subsídio público para a aquisição imobiliária como forma de equalizar a capacidade de pagamento deste estrato populacional à sua necessidade de moradia.

Nessa consonância, expõem Dionísio Dias Carneiro e Marcus Vinicius Ferrero Valpassos (2003) que o referido subsídio deve apresentar-se em dupla perspectiva, quais sejam, a concessão direta de recursos no ato de celebração do empréstimo imobiliário, permitindo ao mutuário o comprometimento de até 20% de sua renda com a amortização do débito; e o auxílio financeiro ao mutuário nos períodos em que a sua renda estiver contraída. No dizer dos referidos autores “isto equivale a reconhecer que a capacidade de pagamento dos mutuários tem forte relação com a conjuntura econômica, fazendo que o risco macroeconômico afete a inadimplência” (CARNEIRO; VALPASSOS, *ibid.*, p. 154).

Reconhecendo a dificuldade desta modalidade de atuação estatal, especialmente em razão da inexistência de segurança na definição das repercussões dos períodos de recessão econômica, os mencionados autores propõem ações periódicas específicas relacionadas à tentativa de previsão de tais fenômenos (CARNEIRO; VALPASSOS, *ibid.*). Em complemento, é afirmada a importância da análise das idiossincrasias locais para a dimensão dos subsídios necessários à eficiência social dos programas políticos, conforme Dionísio Dias Carneiro e Marcus Vinicius Ferrero Valpassos (2003, p. 168):

A ideia básica é que o processo de concessão de subsídios deve ser feito no âmbito local. Assim como visto no caso argentino, essa é a maneira mais eficaz de obter sucesso na política habitacional, permitindo a discussão, localmente, de problemas tipicamente locais [...].

No mesmo trilhar encontra-se a observação de Sérgio Azevedo (2007), atribuindo a devida importância às políticas locais de âmbito municipal, que “têm demonstrado as grandes

possibilidades de inovação institucional e de adaptabilidade às idiossincrasias locais” (AZEVEDO, *ibid.*, p. 31).

A par do subsídio concedido por ocasião da celebração do financiamento habitacional e do auxílio financeiro ofertado na eventualidade de contração da renda real dos trabalhadores-mutuários, cabe ressaltar a fundamentalidade de estabelecer subsídio temporário para o atendimento das famílias-mutuárias em situação de desemprego involuntário, a exemplo do que se observa no panorama do seguro desemprego, levando-se em conta o tempo médio de procura de emprego em cada localidade, circunstância que evidencia, uma vez mais, a importância da análise das especificidades locais (AZEVEDO, 1996).

O ciclo decorrente do cenário já narrado se traduz na assunção, pelos mutuários, da situação de inadimplência, da qual origina-se a crise de reinvestimento no sistema, porquanto a manutenção deste dependesse do recebimento das prestações mensais pagas pelos mutuários. Como resultado do aumento do desemprego, a principal fonte de custeio do sistema (FGTS) restou comprometida, seja pela diminuição nos depósitos efetuados pelas empresas, seja pelos saques resultantes das rescisões trabalhistas. De outra banda, assiste-se à redução do nível dos depósitos nas cadernetas de poupança, mitigando-se a outra fonte de custeio do BNH (SACHS, 1999).

Seguindo na análise histórica, tem-se que, com a crise econômica dos anos 1980, mantendo-se a inadimplência sistemática perante o Sistema Financeiro de Habitação, enfatiza Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005, p. 220) que “o número de mutuários com mais de três prestações em atraso, que se situava abaixo dos 5%, passou para 24,7% em fins de 1984”. Neste cenário, fácil é perceber a impossibilidade de manutenção do Sistema sem as suas principais fontes de custeio, representadas pelo recebimento das prestações dos mutuários e pelos valores consubstanciados em depósitos compulsórios do FGTS, o qual, em razão do crescimento do índice de desemprego, teve a sua capacidade abalada sob a dupla perspectiva já mencionada. Trilhando o mesmo raciocínio, eis a leitura de Céline Sachs (1999, p. 137):

Com efeito, o SFH foi concebido para funcionar com ampla autonomia financeira, garantida, por um lado, por um mecanismo eficiente de canalização da poupança popular por meio do FGTS e das cadernetas de poupança e, por outro, pelo pagamento dos empréstimos indexados pela inflação através da correção monetária. Ora, esses dois mecanismos foram, primeiro, erodidos pela aceleração da inflação e, depois, abalados pela crise de 1981-1983 e pelas políticas ortodoxas de compressão de salários e de austeridade monetária impostas pelo FMI.

Luís Tôres Barros (2013, p. 2) mantém idêntica percepção:

Sendo sua arrecadação bruta diretamente dependente do comportamento da massa salarial e tendo parte de seus recursos vinculados a compensar situações de risco no âmbito do mercado de trabalho, o FGTS, com a crise econômica, vê sua arrecadação líquida sensivelmente diminuída, o que restringe as possibilidades de financiamento dos programas habitacionais.

Objetivando dimensionar a repercussão quantitativa do cenário descrito anteriormente, cabe sublinhar que os recursos do FGTS na área habitacional no ano de 1990 representou montante equivalente à 19% dos recursos investidos pelo referido Fundo em 1980 (BARROS, 2013). Marlene Fernandes, técnica da Diretoria do BNH por 13 anos, citada por Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005), atribuiu o desvio das funções do BNH ao agravamento da crise brasileira, especialmente à escalada inflacionária e às contradições que surgiram na própria administração do banco.

Diante do contexto histórico descrito, o presidente do BNH sugeriu a criação de grupo de trabalho cujo objeto consistiu no debate de soluções para o problema habitacional brasileiro. Esse grupo de trabalho contou com a participação das seguintes entidades: a) representantes da Comissão Nacional dos Mutuários; b) Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Estatísticos – DIEESE; c) Associação Brasileira das COHABs – ABC ; d) Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e de Poupança – ABECIP, sem que tenham chegado a um consenso (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

O governo brasileiro, visando solucionar o problema mencionado acima, decidiu facultar aos mutuários a adesão a um dos seguintes planos: a) reajuste de 112%, optando pela semestralidade das correções; b) manutenção das indexações anuais, com aumento correspondente à 246,3%. Não é difícil vislumbrar que os mutuários inclinaram-se preponderantemente pela primeira opção (RIBEIRO; AZEVEDO, *ibid.*). Não obstante tenha apresentado impacto inicial positivo diminuindo o índice de inadimplência com a referida medida governamental, “ao se conceder um subsídio desta magnitude aos mutuários, sem nenhuma outra medida compensatória de receita, agravou-se substancialmente o já existente déficit do SFH” (RIBEIRO; AZEVEDO, *ibid.*, p. 80).

Em complemento, é importante realçar que mais uma vez o governo brasileiro havia concedido idêntico benefício à famílias com níveis de renda consideravelmente diversos, malgrado a maioria dos beneficiários do mencionado subsídio se concentrasse nos estratos populacionais médio e superior. Trata-se, pois, de distribuição de renda às avessas, concedendo-se o mesmo benefício às famílias necessitadas e não necessitadas. Daí concluírem Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (*ibid.*, p. 80):

Apesar da retórica reformista, a política financeira das novas autoridades não só aumentou consideravelmente o déficit do SFH, como o transformou em um instrumento que beneficiou enormemente os mutuários das faixas mais altas.

Após aproximadamente 20 anos de política habitacional sob a égide do Banco Nacional de Habitação, o Estado brasileiro implementou e promoveu a construção de 4,5 milhões de unidades habitacionais, no entanto, deste quantitativo apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares, circunstância a evidenciar nítida preterição das famílias que representam a quase totalidade do déficit habitacional.

Os fatos descritos foram suficientes para a existência de consenso acerca da crise do Sistema Financeiro da Habitação, que implicava na necessidade de reestruturação da política habitacional no Brasil (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996). O campo de saneamento e desenvolvimento urbano foi contemplado com 30% dos recursos aplicados pelos programas do BNH, captados do FGTS. Ressalta Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005, p. 44-45) que “o último balanço do BNH (1985) registra a oferta de água potável para cerca de 80% da população urbana”; na seara financeira o BNH ocupou a posição de segunda organização bancária do País.

Nabil Bonduki (2008) aponta que o Sistema Financeiro de Habitação desempenhou importante papel na área de saneamento, destacando o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, instrumento fundamental na expansão das redes de água e esgoto para as principais cidades brasileiras. Não obstante o papel desempenhado no campo do saneamento, o referido autor critica a inexistência de processos alternativos de aquisição imobiliária que contemplassem o esforço próprio e a capacidade organizativa das comunidades, motivo determinante para o incremento do déficit habitacional com o fenômeno de moradias informais mediante autoconstrução em assentamentos urbanos precários (BONDUKI, 2008).

Em adição a ineficácia social das políticas patrocinadas pelo Banco Nacional de Habitação, representando a exclusão das famílias com rendas insuficientes para demonstrar capacidade de pagamento dos mútuos imobiliários, a política pública em análise pecou na qualidade do reduzido atendimento a este estrato populacional, especialmente no que concerne aos aspectos arquitetônicos dos conjuntos destinados à população carente de moradia, os quais eram construídos nas periferias das cidades, em locais desprovidos dos equipamentos sociais e distanciados dos locais de trabalho, desconsiderando-se as peculiaridades da cada região (BONDUKI, *ibid.*).

Ao analisar a trajetória das políticas habitacionais no Brasil adverte Sandro Marino Duarte (2010) que a despeito de o BNH haver implementado considerável construção de

conjuntos imobiliários, a questão da moradia popular não foi devida e satisfatoriamente enfrentada visto que não se reconheceu que esta peculiar necessidade habitacional necessita de subsídios específicos do poder público, “não devendo ser tratada da mesma forma como se operava o financiamento da habitação para a população que constituía demanda solvável”. Concluiu o autor (DUARTE, 2010, p. 7):

Assim, o BNH não cumpriu as promessas daqueles que o criaram: acabar com o problema da falta de moradia no Brasil. Apesar de seu forte impacto no mercado imobiliário, não mitigou o problema relativo à moradia popular, um segmento que não deve ser confundido com o segmento do mercado habitacional com demanda solvável.

Contrariando a aparente intenção do poder público de articular e institucionalizar nova política habitacional para o suprimento do déficit brasileiro, na trilha das discussões realizadas sob a iniciativa do Presidente do BNH, o governo militar decretou sumariamente a extinção desta instituição sem que se tivesse uma proposta clara para a questão habitacional, bem como sem apresentar qualquer resposta concreta aos problemas institucionais e financeiros até então enfrentados pelo SFH, conforme restou delineado nas linhas anteriores deste trabalho (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Assim, sem encaminhar qualquer solução às questões intrincadas da política então vigente que, em última análise, desconsideravam a peculiar situação da população de baixa renda e as excluía do projeto habitacional brasileiro, a exemplo dos problemas de inadimplência generalizada, desequilíbrio financeiro do Sistema, crise nas fontes de custeio, dentre outras, o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal – CEF (RIBEIRO; AZEVEDO, *ibid.*), medida implementa com base no Decreto-lei 2.291, de 21 de novembro de 1986. Ao receber de forma abrupta e carente de qualquer planejamento todo o aparato do extinto Banco Nacional de Habitação, a Caixa Econômica Federal, instituição financeira de primeira linha, tinha a questão urbana e habitacional como objetivos setoriais e secundários (RIBEIRO; AZEVEDO, *ibid.*).

É de Mariana Fialho Bonates (2009) a observação de que, na Caixa Econômica Federal a política habitacional constituía atividade setorial e não atividade-fim, assim, operando com base nos princípios ínsitos a uma instituição financeira de primeira linha, a Caixa buscava a manutenção do equilíbrio financeiro e o retorno do capital aplicado, razão pela qual “os programas alternativos voltados para os setores de menor renda foram dificultados” (BONATES, *ibid.*, p. 46). No mesmo sentido encontram-se as palavras de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (*ibid.*, p. 81):

[...] ainda que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, etc. Neste contexto, tornou-se muito difícil, por exemplo, dinamizar programas alternativos, voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional, desenvolvimento de pesquisas, etc..

Assim, conforme os citados autores (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996), impregnada pelos paradigmas institucionais típicos de uma instituição financeira de primeira linha e seguindo orientações normativas emanadas do Conselho Monetário Nacional – CMN, a CEF passou a implementar política baseada em medidas restritivas ao acesso ao crédito por parte das COHABs⁵. Vislumbrar a ineficácia social deste processo não constitui tarefa difícil considerando que a população de baixa renda, incapaz de demonstrar capacidade financeira para fazer frente aos empréstimos imobiliários e garantir a solvabilidade do sistema, foi mais uma vez excluída da política habitacional então empreendida pelo governo brasileiro.

Além do obstáculo financeiro imposto ao atendimento da população de baixa renda, cabe destacar que a política habitacional pós-BNH passou por verdadeiro dismantelo institucional. A esse respeito, anota Renata da Rocha Gonçalves (2009) que as funções e o quadro de pessoal do BNH foram transferidos para a Caixa Econômica Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, ao passo que a política de habitação passa a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, posteriormente transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU e, em 1988, cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-estar Social – MBES.

Em reforço aos sacrifícios sociais efetivados pela CEF em desfavor da população ocupante dos estratos inferiores da sociedade, Luís Tôrres Barros (2013) sublinha que as Resoluções 1.464 e 1.479 do Banco Central – BC, editadas em 1988, foram responsáveis pelo corte de 83% dos créditos já contratados com as COHABs, transferindo-os à iniciativa privada para que esta desenvolvesse e acompanhasse os financiamentos destinados à habitação popular, resultando, uma vez mais, em processo de “elitização da política de habitação popular ainda maior que quando da vigência do BNH” (BARROS, 2013, p. 4).

Nesse contexto, cabe registrar que, a despeito da promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas habitacionais patrocinadas pelo governo brasileiro evidenciam o descompromisso do Estado para com as diretrizes de desenvolvimento previstas na Lei Maior, comportando-se perante as normas programáticas que consagram os direitos sociais como se

⁵ Neste período, ressalta Sérgio de Azevedo (1996) que no primeiro ano após a extinção do BNH as COHABs financiaram 113.389 casas populares. Durante o primeiro semestre de 1988, este número foi reduzido para 30.646 unidades habitacionais para população de baixa renda.

tais dispositivos constituíssem meros conselhos a serem seguidos pelos seus destinatários dentro de um juízo de oportunidade e conveniência. Observa-se, da análise empreendida, que o governo militar descuro da obrigação constitucional de desenvolver políticas públicas destinadas ao equacionamento do déficit habitacional, garantindo-se a concretização do direito à moradia digna.

Em que pesem os problemas verificados após a abrupta extinção do BNH sem que o governo tivesse encaminhado solução idônea ao equacionamento do déficit habitacional, bem assim a inexistência de planejamento após a incorporação das atividades e do pessoal do Banco Nacional de Habitação na Caixa Econômica Federal, importa afirmar que, conquanto pecasse por diversos fatores, especialmente pela exclusão da população de baixa renda do âmbito dos financiamentos imobiliários, o BNH apresentava como fator positivo o fato de ser órgão central e planejador de todo o Sistema Financeiro de Habitação, responsável pela criação e desenvolvimento de um planejamento nacional para o enfrentamento do problema da moradia.

Assim, concluiu Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005, p. 60) que, “bom ou ruim, o BNH era gestor, órgão central, normativo e orientador de todo o sistema, suporte material e responsável pelas prioridades do Plano Nacional de Habitação”. Neste contexto de transição institucional do BNH para a Caixa Econômica Federal, com a consequente ausência de órgão planejador central voltado à política habitacional, vale destacar que a legislação específica constituiu a Caixa Econômica Federal como entidade sucessora do BNH em todos os seus direitos e obrigações, incluindo a administração do ativo e passivo, dos recursos humanos e dos bens móveis e imóveis; a gestão do FGTS, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda; a coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, dentre outras atribuições. Não obstante, a evidenciar a inexistência de planejamento nas ações estatais relacionadas à extinção abrupta do BNH, passou a competir ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente a formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano.

Como se não bastasse a total inexistência de organização institucional, prevê o art. 7º do mesmo diploma normativo que o Conselho Monetário Nacional constitui órgão central do SFH e poderá deferir a outros órgãos e instituições financeiras federais a gestão dos fundos administrados pelo BNH. Apontando a multiplicidade de comando como fator de ineficácia do sistema, Franciraldo Loureiro Cavalcante (*ibid.*, p. 61-62) expõe:

E afinal, onde fica a CEF nisso tudo? Ela é, ou não, gestora do SFH? Não. Ela gerencia apenas o FGTS e os demais fundos indicados na alínea “b” do § 1º do art. 1º, que compõe o SFH, e coordena a execução do PLANHAP, que, também, faz parte do SFH.

E o Conselho Monetário? É órgão central, que orienta, disciplina, controla e é *gestor*, tanto que pode “deferir a outros órgãos... a gestão dos fundos...”. Mas, somente ao “Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente compete a formulação de *propostas* (?) de política habitacional e de desenvolvimento urbano”.

Em posição de defesa das atuações do BNH, Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005.) afirma que a política desta instituição era exercida em unidade de comando, descentralizando-se a execução dos financiamentos habitacionais em favor dos agentes operacionais, razão pela qual o BNH atuava como banco de segunda linha; porém, observando-se a transição da política habitacional para a Caixa Econômica Federal, percebe-se que esta instituição constitui banco de primeira linha, gestor pela metade do SFH, confirmando, na prática, a existência de desencontro de objetivos (social e econômico), falta de isenção e redução de eficiência.

Segundo o autor, a principal razão da maior eficiência do BNH reside no fato de sua atuação na condição de banco de segunda linha, pelo que poderia focalizar as suas forças de forma exclusiva à finalidade a que se propunha, não necessitando atuar de acordo com as premissas financeiras dos bancos de primeira linha, a exemplo da Caixa Econômica Federal, concluindo que “o que se afirma é que a CEF e o BNH nasceram para objetivos diferentes. A primeira cresceu, consolidou-se e amadureceu para as coisas que aprendeu – e bem, a fazer. O outro, nasceu e, logo ao atingir a maioridade, golpeado pelas costas – morreu” (CAVALCANTE, 2005, p. 69).

A comparação analítica entre os financiamentos imobiliários firmados no âmbito do BNH e no panorama da Caixa Econômica Federal corrobora o que foi afirmado, malgrado a exclusão da população de baixa renda em ambos os cenários, conforme destacado nas linhas antecedentes do presente trabalho. Sobre o tema, cabe anotar que o BNH, após aproximadamente 22 anos de política habitacional, foi responsável pela contratação de 4.447.500 financiamentos habitacionais, representando média anual de 202 mil contratos. A Caixa Econômica Federal, utilizando exclusivamente recursos do FGTS, no período de 1986 a 1993, efetuou a contratação de 798.442 financiamentos, representando média anual de 123 mil unidades, é dizer, 39,1% abaixo da média do BNH (CAVALCANTE, *ibid.*). Analisando-se os financiamentos habitacionais firmados com a chamada faixa de interesse social (financiamentos com valores interiores a 900 UPC), observa-se que o BNH contratou 2.160.221 financiamentos (48,57%), investindo 26,39% do total dos recursos do SFH, ao

passo que a Caixa Econômica Federal contratou apenas 317.834 financiamentos (39,81%), utilizando 25,05% dos recursos do FGTS (CAVALCANTE, 2005).

Percebe-se, à luz da evolução histórica até então desenvolvida, que, além de não encaminhar respostas aos problemas que ensejavam a exclusão da população carente dos projetos habitacionais brasileiros, o governo federal diminuiu a importância das companhias habitacionais – COHABs, e destinou os financiamentos imobiliários a famílias com rendimento superior a 5 salários mínimos, capazes de garantir o retorno dos investimentos, inviabilizando a dinamização de programas alternativos (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Em razão da inexistência de planejamento central destinado ao equacionamento do déficit habitacional, conforme afirmado, visualiza-se, de forma tímida, na segunda metade da década de 1989, programas alternativos executados com verbas orçamentárias do Orçamento Geral da União, coordenados pela Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC e supostamente voltados à população excluída dos financiamentos firmados no âmbito do SFH. Tais programas, porém, mostraram-se centralizados, casuísticos e clientelistas (BARROS, 2013). Demonstrando a redução dos gastos públicos no campo habitacional, Luís Tôrres Barros (*ibid.*, p. 7) anota que “o gasto federal na função ‘habitação e urbanismo’ diminui, chegando em 1990 a representar 22% do que foi em 1980”, complementando que, “em 1990, a soma dos gastos de origem federal e estadual na referida função não passa de 42% do gasto federal em 1980”.

Diante do vazio político e institucional em âmbito nacional, adverte Renata da Rocha Gonçalves (2009) que a política pública na área de habitação passa a ser patrocinada, de forma fragmentada e desarticulada, por municípios e Estados. Porém, a omissão federal e consequente descentralização com a assunção dos Estados não fazia parte de um plano, caracterizando o que Luís Tôrres Barros (*ibid.*, p. 7) denomina de “descentralização por ausência”.

Dentre os poucos programas alternativos destaca-se o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais da Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC, em cujo panorama sobrepõe salientar a importância do poder público local no desenvolvimento de políticas públicas, lastreadas em recursos orçamentários a fundo perdido, voltadas à população com rendimento inferior a 03 salários mínimos, excluídos da política tradicional. Porém, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (1996) alertam para a crise institucional deste Programa, que esteve vinculado a diversas pastas e secretarias, mediante sucessivas medidas provisórias.

O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais era operacionalizado por meio de convênio entre a Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC, a instituição conveniada, que poderia ser a Prefeitura ou um órgão estadual e a Secretaria Comunitária Habitacional. Porém, considerando que a sua única fonte de custeio se traduziu em recursos orçamentários, o programa em questão não obteve o êxito esperado, visto que, “da meta inicial de construção de 600.000 unidades habitacionais, estima-se que apenas 20.000 foram concluídas” (GONÇALVES, 2009, p. 47), especialmente em decorrência da má utilização dos recursos e do crescimento da inflação, que ensejou o aumento dos preços dos materiais de construção e os serviços correspondentes.

Com base na promulgação da Constituição Federal de 1988, assiste-se ao processo de descentralização das políticas públicas habitacionais, que passam a constituir competência de todos os entes federativos, não obstante os Estados e Municípios estivessem atuando, conquanto timidamente, na área habitacional em razão da omissão não planejada do governo central. Porém, Ângela Moulin S. Penalva Santos e Sandro Marino Duarte (2010) observam que a descentralização operada em nível constitucional a partir de 1988 não surtiu o efeito esperado, na medida em que inexistia mecanismos de financiamento voltados à habitação popular, a qual, conforme destacado, demanda subsídios específicos, sendo certo, ademais, que “são poucos os estados e os municípios com autonomia financeira suficiente para financiar suas próprias políticas” (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 8).

O quadro exposto denota que os programas habitacionais alternativos eram cercados de problemas relacionados à inflação galopante, com aumento no preço de materiais e serviços de construção, e à dependência de verbas orçamentárias, pelo que não se mostrou eficiente para mitigar o déficit habitacional da população carente. Como se não bastasse, cabe destacar a manutenção da corrupção na execução de tais políticas alternativas, subsidiando a afirmação de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (1996) no sentido de que “a inexistência de uma política clara de prioridades para alocação de recursos tornou o programa uma presa fácil do clientelismo e de toda sorte de tráfico de influência” (RIBEIRO; AZEVEDO, *ibid.*, p. 83). Assim, os autores registram, a título de observação estatística, que, “enquanto o Nordeste abriga aproximadamente 30% da população brasileira, somente 15,6% dos recursos do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais (85.914 unidades) foram alocados na região (SEAC, 1988)” (RIBEIRO; AZEVEDO, *ibid.*, p. 83).

Atribuindo primazia ao fato de haver, no âmbito do extinto BNH, planejamento central para enfrentar o problema urbano, especialmente o déficit de moradia, assim conclui Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005, p. 82):

Havia um Plano Nacional de Habitação, um Plano Nacional de Saneamento, criticados, sim; com falhas, sim, mas existiam, naturalmente com os percalços e a imprevisibilidade decorrentes dos recursos, cuja fonte básica dependia, como depende, dos níveis de emprego permitidos pela economia.

Conforme esse autor, a crise do BNH decorreu dos seguintes motivos (CAVALCANTE, 2005): a) desarticulação e *desmantelamento* dos agentes promotores; b) redução da capacidade de pagamento, por empobrecimento progressivo dos tomadores dos empréstimos, quer no campo institucional – Estados e Municípios, quer, e, principalmente, dos mutuários finais; c) inflação, corroendo empregos e rendas, motivando, ao final da *cadeia*, redução da massa salarial que gera recursos para o FGTS; d) sem esses recursos, a fonte *seca* e não realimenta o *Sistema*, inclusive em face da inadimplência de *Agentes e Mutuários*; e) repercussões socioeconômicas dos sub-reajustes das prestações do SFH, inclusive as decorrentes de decisões judiciais.

Com as atenções voltadas ao quadro político e econômico anteriormente delineado, deve-se registrar que é preciso encarar o problema da moradia a partir da realidade brasileira, considerando, sobretudo, o contexto de uma economia de mercado, estabelecendo planejamento de âmbito nacional com políticas públicas permanentes e progressivas, metas de resultado e acompanhamento constante, nas quais seja atribuído lugar de destaque ao setor privado, direcionando-o ao atendimento da demanda habitacional das classes populacionais de rendas média e alta. Assim será possível concentrar as forças do setor público em favor da população de baixa renda, tradicionalmente excluída das políticas estatais em razão da apropriação dos recursos públicos por parte dos setores menos necessitados, conforme constatado pelo governo brasileiro a partir do início do século XXI, adiante explanado.

Trata-se, pois, de equalizar a relação entre o social e o econômico, harmonizando tais valores em ordem a garantir o crescimento econômico do estado brasileiro e direcioná-lo ao desenvolvimento social, tal como destacado por Franciraldo Loureiro Cavalcante (2005, p. 237):

O problema, que não tem solução fora do crescimento econômico, deve ser ‘encaminhado’ por instituições treinadas para esse mister, conciliando, o quanto possa – e é possível – os aspectos econômicos, com os sociais, na medida em que, ao produzir habitações, realimente a expansão do capital.

Reconhecendo que, conquanto equivocada, a extinta política do BNH mostrava-se articulada e coerente, Nabil Bonduki (2008) ressalta, no contexto histórico ora em análise, a importância dos movimentos populares por mudança, especialmente oriundos de movimentos

de moradia e dos sem-terra, bem como do Movimento Nacional dos Mutuários, formado na sua maioria por mutuários de baixa renda e da classe média.

No período de redemocratização, o Estado brasileiro não contemplava a habitação como objeto de política nacional permanente, mantendo-se nesta situação, com programas alternativos de pouca eficácia social, até o início do governo Fernando Collor de Melo, conforme destaca Mariana Fialho Bonates (2009), de cuja obra extrai-se a afirmação de que “o governo Sarney não foi capaz de formular uma política substitutiva à política do BNH, evidenciando-se uma ausência de objetivos políticos relacionados à questão habitacional no país” (BONATES, *ibid.*, p. 46-47).

4.3 Governo Collor

Delineados os aspectos positivos e negativos da política habitacional do governo militar, e registrada a inexistência de modificações substanciais no panorama do governo Sarney, cabe anotar que o Governo Collor patrocinou medida política polêmica consistente no bloqueio dos valores constantes nas cadernetas de poupança pelo período de 18 meses, com graves repercussões no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (BONATES, *ibid.*).

Inserido nos debates ideológicos e políticos de defesa do modelo neoliberal, deve-se destacar que o Governo Collor foi marcado pelo direcionamento da política habitacional para o incremento de financiamentos voltados para os agentes privados (BONATES, 2009). Corroborando essa assertiva, assevera Ângela Gordilo-Souza (2000) que a Caixa Econômica Federal, no período do Governo Collor, direcionou os seus empréstimos de forma preponderante em favor das empresas de construção, sem qualquer participação do poder público, especialmente na concessão da infraestrutura necessária à execução dos projetos imobiliários, circunstância que “elevou os custos dos projetos, estreitando o consumo para faixas de renda baixa”. Frente ao quadro descrito, arremata a autora que “os demais programas para faixas de renda menores foram pouco efetivos e voltados para um atendimento clientelista” (GORDILO-SOUZA, 2000, p. 58).

No cenário macroeconômico, considerando que o Governo Collor centrou força no controle do crescimento inflacionário, observa-se que os programas sociais relacionados à questão da moradia não receberam a devida importância deste governo, sendo postergados para um segundo momento, em nítida contradição às promessas feitas no período de campanha eleitoral (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Além de não propor medidas específicas para o suprimento do déficit habitacional da população de baixa renda, importa anotar que o Governo Collor foi marcado pela manutenção do clientelismo, pelo favorecimento da população de renda mais elevada e por patrocinar política habitacional divorciada das necessárias intervenções nas áreas de saneamento e desenvolvimento urbano. A esse respeito, adverte Sérgio de Azevedo e Luiz César de Queiroz Ribeiro (1996) que o governo Collor, sob a direção do Ministério da Ação Social, efetuou a alocação das unidades construídas mediante critérios aleatórios, não respeitando a distribuição estabelecida pelo Conselho Curador do FGTS.

Do ponto de vista institucional, as políticas habitacionais do governo Collor, financiadas exclusivamente por recursos do FGTS, estiveram sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação, vinculada ao Ministério da Ação Social (BONATES, 2009). Data do governo Collor o lançamento do Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH, com a finalidade de promover o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mediante recursos exclusivos do FGTS, com juros de 3,5% e 5,5% ao ano para o mutuário final, tendo como beneficiárias famílias com renda média até 5 salários mínimos (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Malgrado o plano em questão apresentasse números ambiciosos em termos de construção de moradias de interesse social, a avaliação de seus resultados denuncia que o prazo inicialmente estimado foi prorrogado por até 18 meses. Ademais, em razão da chaga do clientelismo que caracterizou o governo Collor, o Plano ora focalizado não atingiu os percentuais de alocação de recursos definidos pelo Conselho Curador do FGTS, implicando na manutenção de exclusão da população mais necessitada de intervenções públicas na área habitacional e urbana, denotando, em última análise, a inexistência de discussão substancial acerca das necessidades de reestruturação do Sistema Financeiro de Habitação (RIBEIRO; AZEVEDO, *ibid.*).

Ainda sem enfrentar problemas que assolavam a política habitacional desde o governo militar, que compreendem inflação galopante, ineficácia social com exclusão da população mais necessitada, crise financeira do sistema, dificuldade de retorno dos recursos investidos e inadimplemento sistemático, em 1991 o governo Collor lança mão de medida consistente na possibilidade de quitação da unidade habitacional financiada mediante o pagamento de metade do saldo devedor ou por meio do adimplemento das mensalidades remanescentes sem juros e correção.

Constata-se, pois, que o governo federal conduzido por Fernando Collor de Melo promoveu, uma vez mais, a concessão de subsídios substanciais sem observar o necessário

caráter equânime que deve nortear as atividades estatais em geral, e as atividades de concessão de subsídio, em especial. Como resultado desta medida, e considerando que o número de mutuários era formado, em sua maioria, pela população de rendas média e alta, assiste-se a mais uma concessão de privilégio em favor da minoria. Essa a conclusão de Luiz Ribeiro e Sérgio de Azevedo, ao afirmar que “boa parte dos mutuários de classe média lograram liberar seus imóveis, por preços bastante acessíveis” (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996, p. 85).

A tônica do clientelismo e do favorecimento que campeavam no período político em análise não passou despercebida por Mariana Fialho Bonates (2009, p. 50), para quem “[...] a maioria dos programas dessa gestão baseou-se na busca por uma maior eficácia no sistema financeiro e, portanto, automaticamente excluiu a parcela da população que não tinha capacidade de pagamento, ou seja, aquela de menor poder aquisitivo”.

Excluída da política habitacional formal, a população carente mantém-se vivendo sob cortiços e favelas, auto empreendendo a construção de sua moradia no mercado informal (BONATES, 2009). Nabil Bonduki (2008) não diverge dessas observações, ratificando a ilegitimidade social das medidas adotadas pelo Governo Collor no campo habitacional tendo sublinhado, a esse propósito, a repercussão de tais medidas na principal fonte de custeio das políticas públicas habitacionais, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Segundo esse autor, os equívocos das políticas públicas patrocinadas por este governo, as quais são ainda impingidas por suspeitas de corrupção, implicou a suspensão de financiamentos habitacionais com lastro nos recursos do FGTS entre os anos de 1991 e 1995 (BONDUKI, 2008).

Diante da paralisação dos financiamentos habitacionais com base na principal fonte de custeio do sistema, o FGTS, Municípios, Estados e a própria União passaram a patrocinar políticas de habitação, divorciadas de uma intervenção global no campo urbano, de forma pontual e desarticulada, lastreando-se em fontes alternativas, em especial os seus próprios recursos orçamentários (BONDUKI, *ibid.*).

À luz dos contornos históricos traçados nas linhas anteriores, observa-se que o Governo Collor representa a manutenção do inadimplemento do Estado brasileiro no que diz respeito à obrigação constitucional de realizar o planejamento sustentável e implementar as políticas públicas necessárias à concretização do direito à moradia, configurando a inobservância das normas constitucionais vinculantes que contemplam o projeto de desenvolvimento social e a melhoria da qualidade de vida da população carente, devendo esta crise de efetividade constitucional ser solucionada com a mudança de postura por parte do governo brasileiro.

Pode-se concluir que o Governo Collor, para além de não encaminhar respostas aos problemas sociais e econômicos que circundavam o déficit habitacional no Brasil, foi marcado por práticas de duvidoso caráter ético, com sistemáticas acusações de práticas de corrupção e clientelismo, não apresentando planejamento estratégico para o enfrentamento do tema em questão, bem assim omitindo-se no estabelecimento de política nacional de habitação, em cujo âmbito o atendimento à população de baixa renda e intervenções urbanas multifacetadas devem constituir prioridade absoluta e pauta primordial da agenda do Estado brasileiro.

4.4 Governo Itamar Franco

Em termos de políticas públicas habitacionais, observa-se que o Governo Itamar Franco buscou atender à classe populacional mais necessitada de habitação, para quem instituiu os programas Habitar Brasil, destinado ao fomento dos Municípios com mais de 50 mil habitantes, e o projeto Morar Município, voltado ao atendimento de Municípios menores, ambos com atuações paralelas ao Sistema Financeiro da Habitação (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Diante do *rombo* verificado no FGTS, em razão das práticas efetivadas no contexto do Governo Collor, as atuações governamentais no cenário habitacional permaneceram sob a dependência de recursos orçamentários, especialmente do Orçamento Geral da União. Por intermédio dos programas acima nominados, visava o governo federal mitigar não apenas o déficit habitacional quantitativo, mas atender aos problemas daqueles que possuíam moradia desprovida dos aspectos urbanos necessários ao incremento da noção de habitabilidade (equipamentos sociais, saneamento básico, infraestrutura etc.). Os objetivos de tais programas deveriam ser alcançados com a “construção de novas habitações, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais, em parceria com os governos estaduais e municipais” (BONATES, 2009, p. 52).

Da análise dos objetivos e características dos programas Habitar-Brasil e Morar-Município, destaca-se, como pontos positivos, a preocupação do governo brasileiro com o atendimento do déficit habitacional qualitativo, bem assim o fato de a utilização de recursos do orçamento geral da união possibilitar o atendimento da população de baixa renda, tendo em vista a inexistência de prevalência da lógica comercial das instituições financeiras nesta espécie de fonte de custeio. Porém, deve-se advertir que este mesmo fator constitui motivo determinante para a ocorrência de crise na origem dos recursos, tendo em vista a utilização

exclusiva de recursos orçamentários, os quais apresentam sérios riscos de fácil esgotamento (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

No que concerne ao aspecto institucional da política habitacional brasileira, observa-se no período em análise transformações no Sistema Financeiro de Habitação e na Caixa Econômica Federal, passando os programas habitacionais a serem geridos pelo Ministério do Bem-Estar Social (BONATES, 2009). Com a participação de Estados e Municípios, responsáveis pela criação de conselhos e fundos Estaduais e Municipais, a quem cabia a canalização dos recursos, os programas acima mencionados voltavam-se ao atendimento das famílias de baixa renda e as que viviam em áreas de risco; além disso, aliada às contrapartidas estaduais e municipais, tais programas eram implementados em parceria com organizações comunitárias locais (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996). No mesmo sentido encontram-se as palavras de Cláudio Hamilton M. Santos (1999, p. 21), ao afirmar que os programas habitacionais:

[...] foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão, e constituíram ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular.

Em que pese a intenção de atender a população de baixa renda, observam Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (*ibid.*) que tais programas pecavam por uma excessiva padronização. Tal como se observará nas políticas públicas subsequentes, os programas em foco não atentaram para a heterogeneidade dos municípios brasileiros, exigindo indistintamente a formação de Conselhos e Fundos estaduais e municipais, olvidando-se que em muitos casos inexistia capacidade financeira e técnica para o incremento desta medida na grande maioria das entidades políticas da federação brasileira. Para os mencionados autores, “corre-se o risco da criação apenas formal destes mecanismos, como já vem ocorrendo com outras exigências similares feitas por leis federais e estaduais (Conselho de Saúde, Educação, Menor etc.)” (RIBEIRO; AZEVEDO, *ibid.*, p. 88).

Em termos quantitativos, pontua Mariana Fialho Bonates (2009) que o governo analisado foi marcado por uma produção baixa de novas unidades habitacionais, tendo em vista a primazia outorgada à necessidade de finalizar as construções paralisadas nos governos anteriores. Assim, após extinguir o plano de equivalência salarial, com a concomitante extinção do fundo correspondente, o Fundo de Compensação das Variações Salariais, o governo Itamar Franco instituiu o plano de amortização baseado no comprometimento de

renda, a fim de impedir a existência de saldos lotéricos após o cumprimento das prestações pactuadas pelos mutuários, bem assim permitir o crescimento das prestações em consonância com a evolução salarial dos devedores.

Tendo em conta a premissa representada pela necessidade de concentrar os esforços estatais no atendimento da população de baixa renda, cabe realçar importante decisão do Governo em análise no sentido de tentar compelir as instituições financeiras a direcionarem parte das receitas resultantes da poupança voluntária para o atendimento das necessidades habitacionais da classe média e alta (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996), medida reeditada no Governo Lula, conforme adiante se analisará. Trata-se de instrumento importante para centralizar os esforços estatais no atendimento do estrato populacional de baixa renda, universo que compõe a grande maioria da demanda habitacional brasileira.

Não obstante as tentativas patrocinadas pelo governo Itamar Franco, observam Luiz Ribeiro e Sérgio de Azevedo (*ibid.*) que o Sistema Financeiro de Habitação não sofreu alterações substanciais, permanecendo em crise a principal fonte de custeio das políticas habitacionais no Brasil, o FGTS, alertando os autores que, no período em questão, o SFH permanece com um déficit financeiro estimado em 20 bilhões de dólares, “não se sabendo quem vai ‘pagar a conta’” (RIBEIRO; AZEVEDO, *ibid.*, p. 92).

Do contexto histórico sumariado nas linhas anteriores afirma Renata da Rocha Gonçalves (2009) que os períodos subsequentes foram marcados por discontinuidades e fragmentação, valendo destacar, a esse respeito, com lastro em Nabil Bonduki (2008), que, no período compreendido entre a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades no Governo Lula, em 2003, o órgão estatal responsável pela “gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema” (BONDUKI, *ibid.*, p. 76).

À luz das análises anteriores, conclui-se que, até o final do Governo Itamar Franco, conquanto se observe a existência de medidas pontuais destinadas ao atendimento da demanda habitacional da população de baixa renda, ainda não se constata qualquer alteração substancial nas estruturas das políticas públicas habitacionais. Ainda, observa-se a inexistência de encaminhamentos planejados e definidos para o enfrentamento dos temas subjacentes relacionados ao equilíbrio do sistema financeiro, ao incremento das medidas urbanas necessárias à consecução da noção de moradia digna e de habitabilidade e, por fim, ao equacionamento da relação entre a necessidade de moradia e a capacidade de pagamento

da população de baixa renda, visando evitar a manutenção da crise de inadimplimento deste estrato populacional.

4.5 Governo Fernando Henrique Cardoso

O direito à moradia recebeu importante leitura nos domínios do Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC, sobrelevando destacar que data deste governo a inserção da discussão da questão habitacional de forma integrada à política urbana e à política de saneamento ambiental. Tem-se, pois, o embrião das intervenções estatais interligadas nas áreas de habitação, melhorias urbanas e saneamento ambiental, aspecto fundamental para o incremento da noção de moradia digna, concretizando o conceito de habitabilidade – moradia formal cercada de equipamentos sociais. Adicionalmente, importa destacar que o governo em questão mostrou-se preocupado, pelo menos em termos de retórica política, com o enfrentamento da especulação imobiliária e com as condutas privadas consistentes no estoque de terras para fins especulativos (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Nesse contexto, a corroborar a necessidade de integração entre a questão habitacional e as demais políticas urbanas, deve-se observar que as políticas exclusivas de habitação até então implementadas, descurando da macro questão urbana, estão fadadas ao insucesso se as demais políticas urbanas, a exemplo das medidas de esgotamento sanitário e abastecimento de água, não estiverem integradas (AZEVEDO, 2007). Sobre o tema, ressalta Sérgio Azevedo (*ibid.*) que os grandes Municípios brasileiros têm apresentado os programas de regularização fundiária como instrumento de política habitacional extremamente importante para as famílias que residem em favelas e bairros clandestinos, visando integrá-los do ponto de vista social e econômico.

No que concerne aos aspectos institucionais da política habitacional, importa anotar que o governo FHC implementou considerável modificação na estrutura organizacional do Estado brasileiro, extinguindo o Ministério do Bem-Estar Social e criando a Secretaria de Política Urbana vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, formada por uma diretoria de habitação e outra de saneamento, evidenciando, pois, a análise integrada das questões urbanas. Sobre o tema pondera Luís Tôrres Barros (2013, p. 8) que o Governo FHC “afastava o erro de se tratar a questão habitacional como parte da assistência social, como ocorreu no governo Sarney, com a SEAC, e no governo Collor, com o MAS”.

Assim, digno de nota no governo FHC é a instituição da Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento sucessor institucional do

Ministério do Bem-Estar Social, com o propósito de elaborar a política nacional de habitação para o país, de cuja tarefa originou-se o documento *Política Nacional de Habitação* – PNH, apresentado na Conferência de Istambul – Habitat II (BONATES, 2009).

Segundo Mariana Fialho Bonates (2009), no primeiro ano do governo FHC foi instituído o Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais que, como a própria denominação permite inferir, destinou-se precipuamente a concluir os projetos habitacionais iniciados e não finalizados nos governos anteriores, utilizando-se de recursos do FGTS. Após diversos anos de ausência de políticas habitacionais com lastro em recursos do FGTS, em razão do rombo patrocinado no Governo Collor, em 1995, o governo FHC retomou a promoção de financiamentos com base nos recursos do referido Fundo, operando de forma descentralizada e diversificada (BONDUKI, 2008).

A diversidade dos programas habitacionais desponta como um dos maiores méritos do governo FHC, incluindo financiamentos à produção e ao próprio consumidor, permitindo-lhe a aquisição, autoconstrução e reforma de sua moradia. Nesse contexto, observe-se que o governo apresentou os seguintes programas (BONATES, *ibid.*): a) Habitar-Brasil, financiado com recursos do orçamento geral da União e recursos do BID; b) Programa de Subsídio à Habitação (PSH) e Morar Melhor, custeados com recursos do orçamento geral da União; c) Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais, Pró-Moradia, Carta de Crédito Individual e Associativo, financiados com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; d) Programa de Arrendamento Residencial – PAR, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial –FAR. Conforme Luís Tôrres Barros (2013, p. 9):

Foram criadas novas linhas de financiamento, diversificadas e dirigidas ao consumidor, ao setor público e ao setor privado. O FGTS alocaria recursos nos três casos, contemplando tanto a faixa de renda situada abaixo de três salários mínimos, por meio do PRÓ-MORADIA, destinado a estados e municípios e voltado prioritariamente à urbanização de áreas degradadas, quanto a faixa situada acima, por meio seja do Carta de Crédito, com financiamento direto ao mutuário final e passível de ser empregado em várias finalidades que não apenas a compra de imóveis novos, seja do Apoio à Produção, voltado às construtoras. O OGU estaria destinado apenas ao segundo caso e à faixa de renda abaixo de três salários mínimos, através do Habitar-Brasil, com características similares ao PRÓ-MORADIA. Os recursos próprios da CEF, por sua vez, estariam reservados somente aos segmentos remediados da população.

Nesse contexto, vale anotar que os programas Pró-Moradia, Habitar-Brasil, Morar Melhor e Programa de Subsídio à Habitação tinha o objetivo primordial de financiar as atuações de Estados e Municípios na reurbanização de áreas habitacionais degradadas e na construção de unidades imobiliárias, além de atender ao déficit habitacional qualitativo com

intervenções na infraestrutura dessas áreas, “ocupadas principalmente pelas camadas populacionais de renda inferior a três salários mínimos mensais” (SANTOS, 1999, p. 22).

Sucedee que, malgrado a importância das novas modalidades de programas para o atendimento da população de baixa renda, a utilização dos recursos do FGTS atrelada ao receio de novo esgotamento do fundo culminou no estabelecimento de exigências formais, sobretudo de comprovação de renda, para a aprovação dos financiamentos, circunstância que enseja, por consequência inafastável, a exclusão da população carente que não logra demonstrar capacidade financeira para fazer frente ao adimplemento pontual das prestações dos financiamentos (BONDUKI, 2008).

A evidenciar o privilégio concedido em favor da classe média e a consequente exclusão da população de baixa renda, observe-se que, “entre 1995 e 2003, 78,8% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM)” (BONDUKI, *ibid.*, p. 80). Com a mesma feição de exclusão da população de baixa renda encontravam-se as determinações do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, no sentido de enrijecer os critérios de acesso aos empréstimos federais, destacando-se a capacidade de endividamento de estados e municípios, “medida constitutiva do ajuste fiscal em curso” (BARROS, 2013, p. 9-10). Em 1998, em razão de acordo firmado com o FMI, “tais regras endurecem-se ainda mais, sendo as exigências impostas por tal instituição normatizadas pela Resolução nº. 2.521 do Conselho Monetário Nacional, que suspendeu as operações de crédito com recursos do FGTS para qualquer nível governamental” (BARROS, 2013, p. 10), situação agravada no segundo mandato (1999-2002) e com repercussões nos recursos do orçamento geral da União.

O Programa de Subsídio à Habitação – PSH era voltado à população com renda inferior a 3 salários mínimos, destinando-se à construção de novas moradias e subsídios diretos aos beneficiários. Por seu turno, os programas Carta de Crédito (individual e associativa) e o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, destinam-se à celebração de financiamento direto aos consumidores, mediante contratos de longo prazo de duração para a construção ou reforma de moradias de famílias com renda compreendida entre 2 e 14 salários mínimos. O Programa de Arrendamento Residencial representa nova forma de acesso à moradia, o arrendamento, custeado por fundo específico – FAR - e pelo FGTS, tendo os consumidores arrendatários a opção de compra do imóvel ao final do prazo inicialmente contratado, de até 15 anos (BONATES, 2009).

A previsão abstrata de que os programas diversificados viessem a atender a população carecedora de intervenções públicas no campo da habitação não refletiu as práticas

políticas do governo FHC, visto que, além de excluir o estrato populacional que não lograva demonstrar garantias financeiras para a celebração dos financiamentos imobiliários, os recursos destinados ao atendimento do déficit habitacional destas famílias não foram alocados adequadamente. A esse propósito, adverte Nabil Bonduki (2008) que o financiamento para aquisição de imóvel usado foi contemplado com 42% de todos os investimentos em habitação (cerca de 9,3 bilhões), trazendo consigo o aspecto negativo relacionado à inexistência de criação de postos de emprego no mercado da construção civil.

As relações do Brasil com o Fundo Monetário Internacional – FMI e as políticas de ajuste fiscal induzidas por este organismo internacional também influenciaram negativamente a concessão de financiamentos em favor dos Estados e Municípios, tal como se observa do seguinte excerto de Nabil Bonduki (2008, p. 81):

As ações de política macroeconômica, implementadas pelo governo FHC, reduziu as intervenções do setor público nas áreas de urbanização de áreas precárias, mercê das restrições impostas à concessão de créditos a esse setor [...]. Dessa forma, o ajuste fiscal consolidou-se como principal obstáculo à realização de investimentos voltados para a urbanização e a produção de moradias destinadas ao atendimento dos segmentos de mais baixa renda [...].

A evidenciar a ausência de efetividade das políticas habitacionais até então implementadas, observe-se que, segundo dados da Fundação José Pinheiro, entre os anos de 1991 a 2000, o déficit habitacional na faixa de renda inferior a 2 salários mínimos cresceu 40,9% (BONDUKI, *ibid.*).

A análise das políticas habitacionais do governo FHC não pode ser finalizada sem que se faça menção ao importante programa intitulado Projeto Moradia. Idealizado no ano 2000, suas raízes refletem intensos debates no âmbito do Instituto Cidadania e de todos os níveis federativos, com ampla participação social por meio de Movimentos Sociais, Organizações Não Governamentais – ONGs e Universidades e a ambiciosa missão de garantir a todo cidadão uma moradia digna dentro do prazo de 15 anos (BONDUKI, *ibid.*). O Projeto Moradia partiu da necessidade de atuação integrada entre os entes federativos, “criando um sistema articulado do ponto de vista institucional e financeiro, o Sistema Nacional de Habitação que articularia todos os órgãos públicos voltados para habitação” (BONDUKI, *ibid.*, p. 93).

Para gerir a política habitacional, que deveria compreender os aspectos urbanos e o déficit habitacional qualitativo, foi proposta a criação do Ministério das Cidades, com a função de estruturar e implementar o Sistema Nacional de Habitação onde seria elaborado o Plano Nacional de Habitação. Trata-se de estabelecer uma estrutura política e administrativa

de âmbito nacional, responsável pela fixação das regras e diretrizes fundamentais da política urbana no Brasil, consolidando-se um planejamento central a ser operacionalizado de forma descentralizada por todos os entes da federação, de forma integrada e interligada, em ordem a enfrentar o déficit habitacional de forma ampla, garantindo-se a todo brasileiro uma moradia com condições de habitabilidade.

Conforme observa Nabil Bonduki (2008), ao vincular a questão da moradia à questão urbana, o Projeto Moradia demonstrava o reconhecimento do governo de que a questão da habitação significava garantir o direito à cidade, envolvendo o acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos. Pondera Ermínia Maricato (2005) que o Projeto Moradia partia do pressuposto de que o mercado privado, até então restrito ao financiamento do segmento de luxo, deveria ser induzido ao atendimento da classe média, possibilitando que os esforços públicos, especialmente de ordem financeira, se concentrassem nas faixas de renda situadas abaixo dos cinco salários mínimos. Essa também é a conclusão de Nabil Bonduki (2009, 3ª p.):

Para concentrar o FGTS na baixa renda, seria indispensável a retomada da produção habitacional pelo mercado, para atender a classe média, reativando o crédito imobiliário, particularmente do SPBE (recursos da poupança), que não vinha cumprindo os dispositivos legais que exigem a aplicação dos seus fundos em habitação, pois o governo FHC, baseado no rigor monetarista, enxergava o financiamento habitacional como inflacionário. A criação de um fundo de aval era considerado estratégico para reduzir os riscos de crédito e os juros.

Além de propor atuação de todos os entes federativos sob a coordenação central do Ministério das Cidades, o Projeto Moradia também previa a criação de conselhos e fundos estaduais e municipais, para os quais deveriam ser vertidos recursos orçamentários destinados à concessão de subsídio para a população de baixa renda (BONDUKI, *ibid.*). Desse modo, tem-se que o Projeto Moradia previa atuação na área habitacional mediante três fontes de recursos, quais sejam, o mercado – direcionado ao atendimento da população de rendas média e alta, o FGTS e o Fundo de Subsídio, estes últimos destinados precipuamente ao suprimento do déficit habitacional da população de baixa renda, concedendo-lhe subsídios e, por ilação consequente, ajustando a capacidade de pagamento à necessidade de moradia da população de baixa renda (BONDUKI, 2008).

Conforme se observará na análise dos governos Lula e Dilma, o Ministério das Cidades constitui uma realidade nacional com as feições previstas no âmbito do Projeto Moradia. Pode-se afirmar que esse Projeto, ao menos do ponto de vista teórico, representa a aproximação entre as normas programáticas constitucionais que contemplam o direito

fundamental à moradia digna e o plano da realidade política brasileira, vez que contempla o equacionamento do déficit habitacional quantitativo, na medida em que prevê a construção de conjuntos de moradia para a população de baixa renda, bem assim, o enfrentamento do déficit habitacional qualitativo, com a previsão de atuação plural do Estado na questão urbana, garantindo-se o incremento de infraestrutura, saneamento básico e os demais equipamentos sociais.

Conquanto tenha avançado em alguns aspectos da política habitacional brasileira, deve-se observar que o governo FHC não se mostrou eficiente para o atendimento do déficit habitacional da população de baixa renda, a qual permanece excluída dos tradicionais financiamentos públicos, vocacionados estruturalmente ao atendimento da demanda das famílias de rendas média e alta, que logram demonstrar capacidade financeira para o retorno dos investimentos.

4.6 Governos Lula e Dilma

Com a ascensão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva ao poder esperava-se que as lutas e bandeiras capitaneadas por este líder político refletissem concretamente em melhorias sociais oriundas de intervenções do poder público. A esse respeito, cabe ressaltar que o início do governo em foco foi marcado pela manutenção dos programas habitacionais do Governo FHC, com pontuais reformulações em alguns destes.

No entanto, a par da manutenção dos programas instituídos por Fernando Henrique Cardoso, o Governo Lula inovou o cenário habitacional mediante estabelecimento de nova política de habitação de envergadura nacional, sob a direção do então recém criado Ministério das Cidades. Esse Ministério, por intermédio de seus órgão de gestão, gerou o guia de orientação que delineia as características fundamentais desta intervenção do Estado no campo urbano, quais sejam: a) universalização do acesso à moradia; b) promoção da urbanização e da regularização fundiária, com atividades destinadas à inserção urbana de assentamentos precários; c) fortalecimento do papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados, dentro de um novo modelo com desconcentração de funções e articulação de ações, para possibilitar a participação de amplos segmentos da sociedade na sua implantação; d) consideração da questão habitacional como prioridade nacional; e) democratização do acesso à terra urbanizada e do mercado secundário de imóveis; f) ampliação da produtividade e melhoria da qualidade na produção habitacional; g) incentivo à geração de empregos e rendas (BONATES, 2009).

A leitura dessas características fundamentais estabelecidas pelo Ministério das Cidades permite concluir ser inegável a amplitude social do projeto habitacional preconizado, destacando-se o fato de estar-se encarando o direito à moradia dentro do contexto das demais questões urbanas, aliando habitação ao direito à cidades mais justas, com especial destaque às demais questões urbanas – infraestrutura, saneamento básico, regularização fundiária, mobilidade urbana etc. – que não a mera construção de conjuntos habitacionais, atividades que seriam desenvolvidas de forma planejada sob a direção institucional do Ministério das Cidades. Ainda sob o ponto de vista institucional, as políticas urbanas, a envolver a questão da moradia, do saneamento e, de um modo geral, da infraestrutura urbana, ficaram a cargo da Secretaria Nacional de Habitação, vinculada ao Ministério das Cidades. Destacando os avanços iniciais nos primeiros trinta meses do Governo Lula, assim ponderou Sérgio Azevedo (2007, p. 32):

A partir da ascensão do governo Lula e da criação do Ministério das Cidades, um cenário baseado na aproximação institucional da política urbana (lato sensu), habitacional, de saneamento e de transporte, com características de políticas regulatórias centralizadas, buscando envolver as três esferas de governo, possibilitou avanços significativos nos primeiros trinta meses de governo.

É de Renata da Rocha Gonçalves (2009) a observação de que o Governo Lula notabilizou-se, no campo institucional, pelo estabelecimento de estratégias nacionais para o setor habitacional com a criação do Ministério das Cidades, estrutura política e administrativa com a função precípua de coordenar, gerir e formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em cujo âmbito se insere a Política Nacional de Habitação. Importa destacar, aqui, a importância do Ministério das Cidades para a concretização das políticas de desenvolvimento urbano previstas nos artigos 182 e seguintes da Constituição Federal, na forma em que analisada no segundo capítulo da presente dissertação. Vê-se, pois, a implementação, pelo Estado, do planejamento a que se encontra vinculado em razão dos preceitos constitucionais, com base no qual deverão ser desenvolvidas as políticas públicas necessárias à materialização do direito à moradia digna.

A despeito da importância desta iniciativa, cabe destacar a fraqueza institucional do Ministério das Cidades tendo em vista que a Caixa Econômica Federal, a quem cabe definir a aprovação dos financiamentos habitacionais, porquanto constitui o agente operador dos recursos do FGTS, continua vinculada ao Ministério da Fazenda.

Segundo Sérgio Azevedo (2007), a mudança paradigmática da política nacional de habitação instituída pelo Governo Lula assenta-se em duas premissas principais, quais sejam, a) a busca pela ampliação das funções do mercado privado em direção ao atendimento da

classe média, a fim de que este estrato populacional não dispute recursos públicos com a população de baixa renda (como sucedeu nos governos anteriores), e a b) a utilização dos financiamentos públicos de forma preponderante às faixas de rendas inferiores, onde se encontra localizada a quase totalidade do déficit habitacional. Essa também é a compreensão de Luís Tôrres Barros (2013), segundo quem a política nacional de habitação passou a operar sob a lógica da indução do mercado privado para o atendimento do déficit habitacional da população de classe média, concentrando os recursos públicos (orçamentários) e semipúblicos (FGTS) na faixa populacional de baixa renda.

É neste panorama de indução que são promulgadas e editadas a Lei 10.931/2004 e a Resolução 3.259/2005 do Conselho Monetário Nacional, induzindo bancos a investirem em habitação parte dos recursos de poupança. Conforme Barros (2013, p. 13), “como resultado, há uma elevação de 2,2 para 27 bilhões, entre 2002 e 2008, no investimento em habitação do SBPE” (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos). No mesmo sentido apresenta-se a Resolução 460/2004 do Conselho Curador do FGTS, ao determinar que recursos auferidos pelas aplicações financeiras “deverão ser computadas como subsídios, a serem incluídos nas operações de crédito habitacional para a faixa de renda de até 3 salários mínimos” (BARROS, 2013, p. 13).

No que concerne ao custeio do sistema, cabe anotar que as políticas do Governo Lula possuem fontes diversas para o financiamento habitacional, com recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo de Arrendamento Residencial, do Fundo de Desenvolvimento Social, do FGTS, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e das contrapartidas estaduais (BARROS, *ibid.*).

Colhe-se em Mariana Fialho Bonates (2009) os seguintes programas habitacionais em desenvolvimento no Governo Lula: a) Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários (antigo Morar Melhor) e Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional destinada às famílias de baixa renda (antigo Morar Melhor), financiados com recursos do Orçamento Geral da União; b) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, com recursos do Orçamento Geral da União e com a possibilidade de recursos do FGTS; c) Habitar-Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União e do Banco Interamericano de Desenvolvimento; d) Cartas de Crédito (Individual e Associativo), Programa de Apoio à Produção de Habitações e Pró-Moradia, com recursos do FGTS; e) Programa de Arrendamento Residencial, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR; f) Programa Crédito Solidário, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.

Digno de realce na análise do Governo Lula é a edição, pelo Ministério das Cidades, no ano de 2004, da intitulada Política Nacional de Habitação, elaborada no contexto de seminários com ampla participação social e gestada pelo Conselho das Cidades. De acordo com a Área de Desenvolvimento Urbano da Confederação Nacional de Municípios – CNM (2010), a referida *Política* prevê a criação de instrumentos responsáveis pela sua implementação, dentre os quais destacam-se o Sistema Nacional de Habitação, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação. Deve-se salientar, nesse contexto, que a Política Nacional de Habitação, conforme exposto em relatório emitido pelo Ministério das Cidades, partiu de considerações importantes acerca do déficit habitacional, conforme publicação do Ministério das Cidades (2004, p. 17-18), a saber:

a) o déficit quantitativo tem se ampliado nas faixas de renda de até 2 salários mínimos; b) a ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental é o maior problema e envolve 10,2 milhões de moradias, sendo que 32,1% do total de domicílios urbanos duráveis no País têm pelo menos uma carência de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica), dos quais 60,3% se concentram nas faixas de renda de até 3 salários mínimos; c) na região Nordeste existe mais de 4,4 milhões de moradias com esse tipo de deficiência, o que representa cerca de 36,6% do total do Brasil; d) quase metade da população não é atendida por sistemas de esgoto; e) 45 milhões de cidadãos carecem de serviços de água potável; f) nas áreas rurais, mais de 80% das moradias não são servidas por redes gerais de abastecimento de água e quase 60% dos esgotos de todo o país são lançados, sem tratamento, diretamente nos mananciais de água; g) o adensamento excessivo, consistente no fato de mais de três pessoas ocupar o mesmo cômodo em uma moradia, está presente em mais de 2,8 milhões de domicílios urbanos.

No que concerne às razões determinantes do crescimento do déficit habitacional e da inexistência de equacionamento deste problema mediante políticas públicas adotadas pelos governos anteriores, o relatório oficial anteriormente mencionado as debitam às dificuldades apresentadas quando da concessão do crédito, em razão da utilização de critérios conservadores relacionados à análise de risco e à garantia de retorno dos investimentos, bem assim a “ausência de uma política de subsídios para compatibilizar o custo do imóvel à capacidade de renda da população mais pobre” (Ministério das Cidades, 2004, p. 23-24) , constituindo este último fator, conforme já se destacou na análise das políticas públicas anteriores, a razão que “conduz à aplicação dos investimentos habitacionais em faixas de renda média”, conforme publicação do Ministério das Cidades (2004, p 23-24). A mesma natureza de problemas vem prevalecendo no campo dos financiamentos destinados aos Estados e Municípios para o implemento de atividades de urbanização, direcionadas ao suprimento do déficit habitacional qualitativo, inviabilizando, por conseguinte, o atendimento da população de menor renda e as obras em assentamentos precários.

Partindo do cenário e das premissas acima descritas, o Plano Nacional de Habitação prevê atuação conjunta e articulada entre todos os entes federativos, por meio de engenharia articulada de recursos, com participação de fundos específicos nos níveis federal, estadual, municipal e distrital, com base nos quais serão operacionalizados os planos, programas e ações. Com as atenções voltadas à importância de se adequar a capacidade de pagamento da população de baixa renda à sua necessidade de moradia, o *Plano* em referência contempla expressamente a concessão de subsídio para este estrato populacional.

Considerando que a construção de moradias populares distanciadas dos postos de trabalho e dos demais equipamentos sociais constitui fator de manutenção e expansão do processo de exclusão social da população inserida nesta espécie de política pública, prevê o *Plano Nacional de Habitação* que a provisão habitacional destinada às famílias de baixa renda deve ocorrer em áreas urbanizadas, integrando a política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, cabe frisar que o Sistema Nacional de Habitação conta com a previsão dos seguintes órgãos e respectivas atribuições: a) Ministério das Cidades, com a função precípua de definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação; b) Conselho das Cidades (integrante da estrutura do Ministério das Cidades), possuindo a finalidade de propor diretrizes, prioridades, estratégias, instrumentos e normas da política, subsidiando o Ministério das Cidades na sua elaboração; c) Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com a tarefa de estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS; d) Conselho Curador do FGTS, responsável pela aprovação dos orçamentos anuais para a aplicação dos recursos deste Fundo, de acordo com a política definida pelo Ministério e pelo Conselho das Cidades, respeitando a sustentabilidade dos recursos do FGTS.

Enfatiza Nabil Bonduki (2009) que os objetivos do Plano Nacional de Habitação contemplavam um horizonte temporal de 15 anos, constituindo um plano estratégico de longo prazo concebido ao lado de propostas operacionais de curto e médio prazo, sendo as etapas de implementação acompanhadas com o auxílio dos Planos Plurianuais – PPAs, prevendo-se monitoramento, avaliações e revisões a cada quatro anos. Pondera esse autor que, além de haver incorporado propostas concebidas no Projeto Moradia, instituído no âmbito do governo FHC, diversas medidas do Plano Nacional de Habitação não puderam ser implantados de imediato, visto que, “sem subsídios significativos, prevalecia a visão bancária da Caixa Econômica Federal, sem alterações substanciais na concessão do crédito” (BONDUKI, *ibid.*, 3ª p.).

Em que pese a importância do Plano Nacional de Habitação para o equacionamento do déficit habitacional brasileiro, com vistas à mitigá-lo com medidas de curto, médio e longo prazo, cabe ressaltar que a crise econômica de meados de 2005, aliada a intenção do governo federal em dinamizar a construção civil com a injeção de considerável volume de recursos públicos, culminou na ausência de concretização do programa definido pelo referido *Plano*.

Avançando-se na análise histórica das políticas habitacionais e observada a intenção do Governo Lula em atuar de forma mais imediata, afastando-se em diversos pontos, sobretudo temporais, da previsão contida no Plano Nacional de Habitação, tem-se, em 2005, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e do fundo correspondente, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, instrumentos de suma importância para a materialização do direito à moradia, conforme destacado no capítulo anterior, na medida em que se institui, em sede legislativa, a concessão de subsídios diretos à aquisição de habitação por parte da população de baixa renda (BARROS, 2013). Em termos quantitativos, vale destacar que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social concedeu, no ano de 2010, R\$ 615,4 milhões em financiamentos, dos quais 79% foram utilizados na urbanização de assentamentos precários, sendo o restante alocado no campo de construção de novas moradias, conforme dados coletados pela Confederação Nacional dos Municípios (2011).

A esse respeito, alerta Nabil Bonduki (2008) que os recursos destinados à produção de moradia para famílias de baixa renda sofreram considerável incremento desde o ano de 2004, destacando que o orçamento do FGTS cresce constantemente, situação também verificada no contexto dos recursos de origem orçamentária após a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. É do mencionado autor o destaque dado à Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, que possibilitou a utilização de recursos deste Fundo em subsídios habitacionais, tendo atingido, em 2006 e 2007, 1,8 bilhões de reais anuais, ampliando-se com esta medida o atendimento da população de baixa renda.

Diferenciando os programas a partir das respectivas fontes de custeio, observa Mariana Fialho Bonates (2009) que as intervenções lastreadas em recursos orçamentários da União têm em mira a população de baixa renda (famílias com até 3 salários mínimos de renda mensal), ao passo que os programas financiados com o FGTS se destinam precipuamente ao atendimento da necessidade habitacional de população com rendimento superior a este parâmetro. Realçando a reprodução do caráter clientelista e elitista dos governos anteriores, assim expõe Mariana Fialho Bonates (*ibid.*, p. 60-61):

Na prática, [...] a gestão de Lula permaneceu beneficiando aqueles financiamentos mais elitistas, pois são eles que garantem o maior retorno dos investimentos aplicados. O maior montante dos recursos alocados pelo governo foi destinado primeiramente para os programas alimentados pelo FGTS, sobretudo para o *Carta de Crédito*, que compreende o público-alvo de maior poder aquisitivo da política, comparando com os demais financiamentos. Em seguida, o governo beneficiou o FAR, cujo público-alvo é classificado como classe de renda média baixa e, por fim, os programas alimentados pelo OGU, os quais se destinam à população de renda mais baixa.

A (des)proporcionalidade dos recursos alocados no âmbito do governo em análise evidencia a correção da conclusão lançada no trecho reproduzido, conforme se depreende dos seguintes números fornecidos por Mariana Bonates (2009, p. 62):

Fonte de custeio	Programa	Investimentos em habitação (em milhões), entre 2003 e 2005
OGU	Apoio à Moradia e Apoio ao Poder	349,9
OGU	Habitar-Brasil e PSH	1014,4
FGTS	Carta de Crédito	7400
FGTS	Pró-Moradia	334
FAR	PAR	2.280,5

De todos os programas habitacionais anteriormente mencionados, o Programa de Arrendamento Residencial apresenta como fator positivo a possibilidade de financiamento de 100% do valor do imóvel com taxas de juros menores, sem que seja necessário o pagamento de valores a título de entrada ou prestação intercalada, tendo por foco imóveis de valores inferiores e visando atender à famílias de baixa renda, contando com fonte de custeio específica (o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR). Por outro lado, vale frisar que os financiamentos operados pela Caixa Econômica Federal, dadas as premissas financeiras que orientam as atividades desta instituição, permanecem exigindo a prova da capacidade de pagamento, razão pela qual exclui a população e os municípios que não logram demonstrar tal capacidade (BONATES, 2009). Constata-se uma vez mais a reprodução da exclusão das famílias que compõem, vale frisar, mais de 90% do déficit habitacional brasileiro.

Para atender à população de baixa renda, a Caixa Econômica Federal celebra financiamentos com os governos estaduais e municipais, condicionando-os à demonstração de capacidade de pagamento, a fim de garantir o retorno do capital investido, para que estes possam produzir habitações sociais e, por conseguinte, as financiar àquele estrato populacional, de modo que eventual inadimplemento por parte dos mutuários passem a ser suportados pelos Estados e Municípios (BONATES, *ibid.*).

Os avanços sociais percebidos no Governo Lula são dignos de encômios e não podem ser desprezados, especialmente em razão das medidas adotadas neste governo, nos

planos político e institucional, no sentido de encarar a questão da moradia de forma integrada às demais questões urbanas, instituindo estrutura administrativa e política de caráter nacional para o incremento do desenvolvimento urbano (Ministério das Cidades). Bem assim, este governo estabeleceu a preocupação com a concessão de subsídios diretos à população de baixa renda, a fim de compatibilizar a relação entre a necessidade de moradia e a capacidade de pagamento deste estrato populacional.

A esse respeito, é importante dizer que as políticas públicas com feição plural, que encaram a questão da moradia no contexto do desenvolvimento urbano, não representam outra coisa senão a efetivação dos comandos constitucionais que preveem o processo de desenvolvimento do Estado brasileiro, não sendo demais afirmar que a implementação deste processo mediante políticas executadas pelo Poder Público constitui dever jurídico decorrente da força normativa da Constituição e da unidade fundamental dos direitos humanos, tal como observado no primeiro capítulo da presente dissertação.

Firmadas as características e os aspectos positivos e negativos das políticas habitacionais desenvolvidas no panorama do governo Lula, e considerando a manutenção de tais programas no Governo da Presidente Dilma, cabe enfrentar o programa intitulado Minha Casa Minha Vida – PMCMV, com ampla repercussão social e mantido no atual governo brasileiro. A esse propósito, cabe frisar, de início, que o PMCMV foi instituído no contexto político e social em que se esperava a publicação e início de operacionalização do Plano Nacional de Habitação, estrutura que, conforme se observou, contava com metas de curto, médio e longo prazo. Essa é a razão pela qual Nabil Bonduki (2011) alerta que o Estado brasileiro perdeu a oportunidade de aliar a ação anticíclica (crescimento econômico em período de recessão) com uma estratégia de longo prazo para o equacionamento do déficit habitacional, “no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento com inclusão social”, conforme Confederação Nacional dos Municípios (2011, p. 241-242).

O Programa Minha Casa Minha Vida foi instituído no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, por intermédio da Lei 11.977/2009, tendo como meta promover a construção e financiamento de um milhão de unidades habitacionais, aliada à dinamização do setor da construção civil (BARROS, 2013). Deve-se frisar, com arrimo nas lições de Ângela Moulin S. Penalva Santos e Sandro Marino Duarte (2010), que o PMCMV contemplou em seu escopo a concessão de subsídio habitacional à população beneficiária do programa, prevendo, ainda, a contrapartida dos demais entes federativos e a intervenção estatal na regularização fundiária como formas de efetivação do direito à moradia.

O volume de recursos destinado ao implemento do PMCMV mostrou-se acentuado, valendo anotar a previsão de alocação de R\$ 34 bilhões na sua primeira fase, contemplando um investimento da União de R\$ 16 bilhões para a população com renda de 0 a 3 salários mínimos, e R\$ 10 bilhões para o estrato populacional com renda superior a 3 e inferior 6 salários, sendo R\$ 2,5 bilhões da União e R\$ 7,5 bilhões do FGTS (SANTOS; DUARTE, 2010).

Não obstante se reconheça a enormidade do número de habitações almejado pelo PMCMV, deve-se destacar que este quantitativo revela-se insuficiente na medida em que se observa que o déficit habitacional brasileiro compreende, do ponto de vista quantitativo, 7 milhões de unidades, sendo despidiando argumentar acerca do papel desempenhado pelo déficit habitacional qualitativo.

Além disso, cabe observar que a construção de um milhão de unidades habitacionais não foi aperfeiçoada dentro do prazo inicialmente previsto de um ano, registrando Ângela Moulin S. Penalva Santos e Sandro Marino Duarte (2010) que a Caixa Econômica Federal financiou neste período apenas 408.674 imóveis. Além da insuficiência quantitativa, o PMCMV ainda peca no que diz respeito à distribuição das moradias contempladas pelo referido programa, visto que, do total de um milhão de unidades previstas, 600 mil destinam-se para a população urbana com renda entre 3 e 10 salários mínimos, 350 mil para a população urbana com renda entre 0 e 3 salários mínimos e 50 para a população rural com renda entre 0 e 3 salários mínimos.

A esse respeito, pondera Nabil Bonduki (2009) que, com o atendimento destinado ao estrato populacional que deveria receber atenção prioritária do programa, beneficiada com apenas 400 mil unidades, ter-se-á uma redução de apenas 6% do déficit acumulado, “isso se essa meta for efetivamente cumprida, o que parece ser um dos grandes desafios do programa, frente à baixa capacidade institucional das prefeituras” (BONDUKI, *ibid.*, 10ª p.).

À luz dos dados quantitativos apresentados, Pedro Fiori e Mariana Fiz (2009, p. 4) destacam que “o déficit habitacional urbano de famílias entre 3 e 10 salários mínimos corresponde a apenas 15,2% do total (dados da Fundação João Pinheiro para o ano 2000), mas receberá 60% das unidades e 53% do subsídio público”. Assim, observa-se que o estrato populacional de renda média (3 a 10 salários mínimos) será suficientemente atendida, ao passo que a população com renda inferior a 3 salários mínimos, que constitui aproximadamente 90% do déficit habitacional brasileiro, receberá apenas 35% das unidades construídas com base no programa.

O irrazoável e desproporcional cenário de distribuição dos recursos públicos no âmbito do PMCMV não passou despercebido por Nabil Bonduki (*ibid.*, 10ª p.), de cujas lições se depreende que, conquanto a crise econômica imponha distorções na concessão de subsídio, “em termos de faixa de renda isso não pode se perenizar”. Assim, revela-se de fundamental importância o atendimento preponderante que deve ser concedido à população de baixa renda, com a imprescindível concessão de subsídio habitacional. Com base nessas razões conclui esse autor que “não se pode reproduzir num governo que herda a tradição das lutas históricas pelo direito à moradia a distorção que faz com que recursos públicos acabem por privilegiar os que menos necessitam” (BONDUKI, 2009, 10ª p.). Como facilmente se percebe, o privilégio dispensado às classes média e alta com os recursos públicos destinados à financiamentos habitacionais consubstancia uma chaga que assola o Estado brasileiro de há muito, tendo-se verificado desde o nascedouro das intervenções públicas no campo do direito à moradia, especialmente na implementação das políticas habitacionais do governo militar por intermédio do Banco Nacional de Habitação.

Porém, não obstante as questões acima descritas constituam aspectos negativos do PMCMV, cabe salientar, com Pedro Fiori e Mariana Fiz (2009), que o programa ora em foco contempla a concessão de subsídio considerável em favor da população com renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos, alcançando importes correspondentes à 60% e 90% do valor do imóvel, de modo que as famílias beneficiadas arquem com parcelas mensais correspondentes à 10% do seu rendimento ou o valor mínimo de 50 reais, com juros 0 por um período de 10 anos.

Do ponto de vista operacional, anotam Aduino Lúcio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão e Flávia de Souza Araújo (2011) que o PMCMV opera com as atenções voltadas preponderantemente em favor das empresas privadas, as quais acessam os recursos públicos mediante projetos apresentados à Caixa Econômica Federal, entidade encarregada de avaliá-los e aprova-los. Trilhando o mesmo tom, Pedro Fiori e Mariana Fiz (2009, p. 9) salientam a primazia outorgada às empresas privadas no âmbito do PMCMV:

Como mencionamos o pacote entrega nas mãos da iniciativa privada o protagonismo da provisão habitacional. São as construtoras que decidem onde construir, o quê e como. Os municípios não têm um papel ativo no processo a não ser na exigência de que se cumpra a legislação local, quando muito, pois a proposta da casa apresentada pela Caixa Econômica contraria códigos de obra e legislações municipais em diversas cidades, gerando impasses.

A esse respeito, ponderam Denise Morado Nascimento e Simone Parrela Tostes (2011) que a construção dos empreendimentos imobiliários é antecedida da aprovação, pela

CEF, dos projetos apresentados pelas empresas privadas, em parceria ou não com as entidades federativas estaduais e municipais, cooperativas e movimentos sociais, contratados pela Caixa Econômica Federal, “instituição bancária e agente fiscalizador das políticas habitacionais brasileiras, que recebe os recursos alocados pela União” (NASCIMENTO; TOSTES, *ibid.*, p. 2).

Em 29 de março de 2010 foi instituído o Programa de Aceleração do Crescimento nº. 2 - PAC 2, também denominado de PAC Minha Casa Minha Vida, com base no qual pretende o governo federal reduzir o déficit habitacional brasileiro mediante construção de dois milhões de unidades habitacionais, das quais 60% devem ser voltadas para famílias de baixa renda, aliada à processos de urbanização de assentamentos precários, visando mitigar o déficit habitacional qualitativo, conforme dados do Ministério do Planejamento (2013).

Em razão das limitações temporais ínsitas ao presente trabalho, importa destacar a impossibilidade de se aferir a concretude dos dados qualitativos e quantitativos almejados pelo PAC2, tendo em vista que o programa em questão trabalha com o horizonte de tempo compreendido entre os anos de 2011 e 2014. No entanto, apesar de a redação do presente trabalho se desenvolver antes do termo final estabelecido pelo governo federal, tal circunstância não impede que se destaque o aspecto negativo do PMCMV, resultante da primazia das empresas privadas na operacionalização desta política habitacional, que implica no chamado *processo de periferização*, visto que, almejando lucro, as construtoras procuram terrenos localizados nas periferias.

Neste sentido, destaca Adauto Lúcio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão e Flávia de Sousa Araújo (2011, p. 8) que “a Região Nordeste apresenta fenômeno mais acentuado, construindo na periferia das capitais dois terços das unidades habitacionais previstas em toda a região”. Acrescentam ainda esses autores que, diante da inexistência de opção, as famílias de baixa renda se sujeitam a morar nos conjuntos habitacionais edificadas na periferia, desprovidos dos equipamentos sociais e longe dos seus postos de trabalho, pelo que “passam a arcar com elevados custos de transporte no trajeto casa-trabalho-casa, afetando a saúde por conta da dura rotina de deslocamento e dificuldade nos acessos aos serviços e equipamentos básicos” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011, p. 8).

A lição que deve ser extraída do acima exposto reflete a necessidade de se encarar o direito à moradia no contexto mais abrangente das políticas urbanas, em consonância com o projeto constitucional delineado no Texto Maior de 1988, inserindo os (importantes) projetos de construção de conjuntos habitacionais em locais equipados de infraestrutura, saneamento básico, educação, saúde e trabalho. Não se observará efetiva eficácia social em políticas

habitacionais que descurem desta premissa fundamental: habitação sem condições de habitabilidade não constitui resposta satisfatória ao déficit social enfrentando no presente trabalho.

No contexto dos aspectos negativos do PMCMV, importa ressaltar, igualmente, que o programa ora focalizado revela-se equivocado na medida em que estabelece padrão arquitetônico homogêneo para a construção de moradia para famílias com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, olvidando - ou quiçá desconsiderando intencionalmente - o caráter heterogêneo das famílias que ocupam este estrato populacional (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011). Essa é a razão pela qual afirmam Denise Morado Nascimento e Simone Parrela Tostes (2011, p. 3):

Há que se considerar ainda a existência de famílias ampliadas, compostas de membros com graus variados de parentesco e ligação: noras, genros, sobrinhos, netos, afilhados etc., assim como a existência de disparidades consideráveis entre as diversas regiões do país. Por todos esses motivos, um programa nacional de moradia que considere apenas um perfil de morador incorrerá em generalizações e distorções grosseiras que não atenderão satisfatoriamente todos os grupos a que se destina.

Deve-se ressaltar, ademais, com apoio nas mencionadas autoras, que a adoção da casa própria como modelo único de política habitacional implica na desvalorização de outras opções de moradia, a exemplo do aluguel, retirando do indivíduo qualquer opção de liberdade (NASCIMENTO; TOSTES, *ibid.*). Sobre o tema, Raquel Rolnik (2009), relatora especial para o Direito à Moradia da ONU, assim ponderou:

A gente tem que entender que direito à moradia não é sinônimo de casa própria. A propriedade e o programa de construção da casa própria são uma modalidade. Mas não a totalidade. Existem muitas alternativas que, mesmo com menos recursos, poderiam garantir direito à moradia para mais gente.

Em adição às considerações acima, deve-se ressaltar que a necessidade de projetos especializados por parte de empresas privadas, que devem atender às exigências técnicas da Caixa Econômica Federal, constitui fator de difícil transposição para diversos municípios da federação, que “não conseguem atrair empresas interessadas em realizar empreendimentos em seu território e, portanto, não contam com o atendimento habitacional que hoje se faz basicamente por este programa” (NASCIMENTO; TOSTES, 2011, p. 11). Porém, é de se frisar que os programas habitacionais dos governos Lula e Dilma não apresentam apenas aspectos negativos, conforme se destacou, senão que revelam importantes medidas para o enfrentamento do déficit de moradia da população de baixa renda.

Assim, com as atenções voltadas ao problema consistente na crise de inadimplimento dos mutuários no período do BNH e nos anos que lhe sucederam, o governo Lula apresentou importante inovação consistente na criação do Fundo Garantidor de Habitação Popular – FGHAB, com a finalidade de garantir o pagamento dos financiamentos habitacionais em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para famílias com renda de até 10 salários mínimos, contemplando, ainda, a possibilidade de assunção do saldo devedor em caso de morte ou invalidez permanente (SANTOS; DUARTE, 2010).

Diante dessas considerações, pode-se concluir que as políticas habitacionais iniciadas no Governo Lula e mantidas na gestão da presente Dilma apresentam nítido sucesso do ponto vista econômico-empresarial, com a injeção de milhares de reais no setor da construção civil, com inegável crescimento econômico e reflexos sociais importantes na criação de novos postos de emprego. No mesmo sentido, deve-se destacar que a política pública em questão mostra-se positiva na medida em que encara o direito à moradia, ao menos do ponto de vista retórico e normativo, de forma intimamente associada às políticas urbanas, analisando de forma integrada as questões da habitação, infraestrutura urbana e saneamento básico.

No entanto, em que pese a importância destas definições, é de se observar que os programas políticos implementados a partir do Governo Lula não representam modelo ideal para o atendimento da classe populacional de baixa renda, que não recebeu a atenção devida, sobretudo em termos quantitativos, visto que, conquanto constitua a maioria maciça do déficit habitacional, foi contemplada com reduzidos percentuais quando comparada as faixas populacionais de rendas média e alta. Nesse sentido, vale frisar, outrossim, que o papel preponderante outorgado às empresas privadas constitui fator negativo no cenário de tais políticas habitacionais, implicando na periferização das unidades imobiliárias edificadas em favor das famílias mais necessitadas, excluindo-as do processo de integração social e do gozo dos equipamentos sociais básicos.

Neste panorama, vale ressaltar que a exigência de comprovação da capacidade de pagamento consubstancia fator determinante da exclusão das famílias carentes do âmbito de beneficiários do programa habitacional, as quais não logram demonstrar formalmente renda para fazer frente ao adimplimento dos mútuos imobiliários. Finalmente, cabe anotar que a uniformidade arquitetônica das moradias destinadas à população mais necessitada revelou a incapacidade do governo em considerar a nítida heterogeneidade entre as famílias brasileiras.

4.7 Perspectivas de concretização do direito à moradia

Em face do que restou delineado nas linhas anteriores do presente trabalho, pode-se afirmar que a concretização do direito à moradia, tarefa a que o Estado brasileiro se encontra constitucionalmente vinculado passa, primeiramente, conforme destacam Pedro Fiori e Maria Fiz (2009), pela efetivação de uma política de desmercantilização da habitação, marcada pelas seguintes características: a) entendimento da moradia como direito e não como propriedade mercantil; b) existência de forte política de taxaçaõ urbana para forçar a utilização do imóvel e evitar a especulação imobiliária; c) prevalência do modelo de habitação de aluguel subsidiado, “de modo a desvincular o uso da propriedade privada e permitir mobilidade do trabalhador em função do trabalho e do estudo” (FIORI; FIZ, 2009, p. 8).

Considerando tais sugestões como importantes para a garantia de moradia digna à população de baixa renda, passa-se a elencar linhas diretivas a serem observadas no âmbito das políticas públicas habitacionais, algumas das quais já contempladas na política habitacional em execução no Estado brasileiro, pressupondo, impreterivelmente, a instituição do processo de planejamento, constitucionalmente obrigatório, com vistas à efetivação dos seguintes pontos:

a) Manutenção de Plano Nacional de Habitação, não se mostrando eficiente a existência de estratégias políticas desprovidas de um núcleo central orientador das intervenções públicas, tal como se observou ao longo da análise histórica empreendida no presente capítulo;

b) Respeito e observância às especificidades locais, revelando-se equivocada a tentativa de se tomar a política habitacional sem observar o caráter heterogêneo do Estado brasileiro e da sua população, garantindo-se a concepção de políticas específicas capazes de atender à demanda de cada região;

c) Concessão de subsídios diretos à população de baixa renda, a fim de compatibilizar a necessidade habitacional das famílias que ocupam este estrato populacional às suas capacidades de pagamento;

d) Inserção da habitação no contexto da Política de Desenvolvimento Urbano, utilizando-se os instrumentos do Estatuto da Cidade, tal como preconizado na Lei 11.977/2009, que instituiu o PMCMV, posto que moradia e políticas urbanas devem ser encaradas como fenômenos necessariamente complementares;

e) Atenção especial do governo à população de baixa renda, reservando-se os investimentos públicos de forma preponderante a este estrato populacional;

- f) Atuação governamental multissetorial, integrando a política de construção de moradia com as demais políticas urbanas e garantindo habitação com habitabilidade, ou seja, com saneamento, infraestrutura e mobilidade urbana, integrando as famílias de baixa renda no cenário do direito à cidade e permitindo a instalação de suas moradias em locais acessíveis aos postos de trabalho e cercados dos equipamentos sociais básicos;
- g) Direcionamento e dinamização das instituições financeiras privadas para o atendimento da demanda habitacional da população de rendas média e alta, canalizando as forças estatais para o equacionamento do déficit habitacional dos estratos inferiores da população;
- h) Participação popular no planejamento, na execução e no acompanhamento das medidas estatais, com assento nos órgãos envolvidos com a política habitacional;
- i) Assistência técnica e financeira aos Municípios para que estes possam implementar a política de desenvolvimento urbano;
- j) Medidas destinadas a manter a capacidade de pagamento dos mutuários durante todo o período de financiamento, com especial ênfase para os períodos de elevação da inflação e de desemprego involuntário, a exemplo do que se observa com a instituição do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) no contexto do governo Lula;
- k) Enfrentamento das chagas éticas que assolam o Estado brasileiro, dentre as quais se destacam em proeminência a corrupção, o clientelismo e toda sorte de favorecimentos ilegítimos e não justificáveis;
- l) Critérios de concessão de financiamento que permitam o enquadramento da população de baixa renda, evitando-se as exigências de comprovação de renda e demais premissas tipicamente “bancárias”⁶;
- m) Previsão de outros meios de acesso à moradia que não o modelo de casa própria, estabelecendo-se programas habitacionais diversificados, com a oferta de unidades imobiliárias prontas, terrenos urbanizados, materiais de construção, urbanização de assentamentos irregulares, regularização fundiária, dentre outros⁷.

⁶ Semelhante sugestão é formulada por Adauto Lúcio Cardoso (2001).

⁷ *Idem e ibidem*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto na presente dissertação, cabe concluir que o déficit habitacional brasileiro constitui elemento revelador da crise de efetividade das normas constitucionais. É preciso compreender os direitos fundamentais individuais e sociais de modo indivisível, universal e interrelacionado, dada a inexistência de diferença genética e estrutural entre eles, contemplando-se os direitos sociais como instrumentos de concretização dos direitos individuais, afastando-se a ideia de compartimentalidade e substituindo-a pelo conceito de complementaridade e interação entre os direitos sociais e individuais. Neste cenário, se apresenta a indispensabilidade do Estado, constitucionalmente vinculado à concretização dos programas normativos previstos pelo Legislador Constituinte, por intermédio da execução de políticas públicas planejadas, assim, Constituição, Estado e políticas públicas devem ser estudados como conjunturas necessariamente complementares e reciprocamente vinculantes.

Assim, em que pese a existência de argumentos vocacionados a sustentar a ausência de vinculatividade dos direitos humanos fundamentais sociais, a leitura empreendida na presente dissertação permite concluir que os programas sociais desenhados no texto constitucional possuem força jurídica própria, vinculando, por ilação consequente, os agentes incumbidos de sua concretização, em especial o Estado, objeto preponderante de estudo neste trabalho. No entanto, é preciso destacar que o estabelecimento das diretrizes a serem alcançadas pelo Estado não corresponde à anulação do terreno político pelo jurídico, sendo imprescindível o respeito à discricionariedade dos meios utilizados pelo Poder Público para a consecução dos objetivos constitucionais.

Na condição de titular do dever constitucional de planejamento acerca das medidas operacionalizadas para o cumprimento dos objetivos sociais, o Estado deverá se valer das políticas públicas, traduzidas como elemento de concretização das normas jurídicas políticas, atuando de forma direta, constante e progressiva para se desincumbir daquele dever. Transpondo tais premissas para o objeto central da presente dissertação, conclui-se que o Estado deverá concretizar as normas políticas que contemplam o direito à moradia, fazendo-as atuar concretamente no dia-a-dia das pessoas, em especial da população carente, de modo a equacionar o déficit habitacional brasileiro.

Assim, juridicamente vinculado ao cumprimento das normas programáticas que contemplam os direitos fundamentais sociais, o Estado deve preordenar as políticas públicas necessárias à efetivação do direito à moradia digna, garantindo ao estrato populacional carente a titularização de um lar com habitabilidade. Importa inserir a habitação no contexto

dos demais direitos sociais e efetivar sua compreensão necessariamente plural, traduzida na titularização de uma moradia servida de infraestrutura, saneamento básico, postos de trabalho, educação, saúde, lazer e demais equipamentos sociais. Esta é a premissa sem a qual se equivoca aquele que pretende enfrentar o problema da moradia apenas pela construção de conjuntos habitacionais, solução paliativa que contempla apenas a perspectiva quantitativa do déficit habitacional, deixando não enfrentado o problema central, que pressupõe a integração da moradia à questão urbana, demandando atuação estatal ampla e multissetorial capaz de atuar nos demais aspectos da carência social ao tempo em que constrói moradias.

É este o caminho apontado pelos diplomas normativos nacionais e internacionais analisados na presente dissertação, em especial o Estatuto da Cidade, instrumento que prevê ação estatal articulada e multifacetada no campo urbano, garantindo a construção de conjuntos habitacionais e a indispensável atuação na solução do déficit habitacional qualitativo. A esse respeito, é importante realçar que o quadro normativo do direito à moradia permite fixar as diretrizes essenciais dos programas habitacionais brasileiros, quais sejam, a) prioridade no atendimento da população de baixa renda; b) utilização prioritária de áreas dotadas de infraestrutura; c) utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; d) participação da comunidade beneficiária na elaboração e implantação das políticas habitacionais; e) ações de acompanhamento das metas de desempenho.

Desse modo, pode-se inferir, com base nas análises empreendidas na presente dissertação, que o Estado brasileiro apresenta resposta normativa suficiente para o equacionamento do déficit habitacional, de modo que a ausência de concretização do direito à moradia constitui resultado da omissão do Poder Público no que tange ao cumprimento do seu mister constitucional. Nessa linha de raciocínio, não obstante o caráter jurídico e vinculante das normas constitucionais que contemplam o direito à moradia digna, acompanhadas da integração normativa levada a efeito pelo legislador infraconstitucional, observa-se que os sucessivos governos brasileiros andaram na contramão da noção plural de desenvolvimento na qual se insere a análise integrada das questões urbanas.

Na verdade, diante da grave crise estrutural, a política do Banco Nacional de Habitação-BNH se notabilizou pelo privilégio concedido à classe média, em detrimento da população mais necessitada, resultando em proposta elitista, característica que irá marcar todas as jornadas governamentais brasileiras na tentativa de concretização do direito à moradia. Depois, no contexto da crise do BNH, os governos brasileiros, sem planejamento e sem programação de ações globais para encarar as questões subjacentes ao fracasso da política habitacional implementada pelos governos militares, acabaram mantendo o processo

de exclusão da população carente das benesses concedidas no âmbito das políticas públicas de moradia, marcadas, ainda, por suspeitas de desvio e de corrupção.

Em que pese o fato de os governos democráticos brasileiros demonstraram preocupação em enfrentar a questão da moradia de forma integrada à política urbana e à política de saneamento ambiental, com destaque para o período de FHC em diante, a análise da realidade das políticas públicas habitacionais permite afirmar que a pedra angular do déficit habitacional brasileiro, qual seja o atendimento à população de baixa renda, não foi suficientemente afrontada, visto que esse estrato populacional permaneceu excluído do acesso ao crédito e das medidas estruturantes nas áreas urbanas. A consequência deste cenário foi a agudização do fenômeno da favelização, com a manutenção da população carente em locais desprovidos de infraestrutura, saneamento básico, postos de trabalho e toda a sorte de equipamentos sociais.

Nos dois governos Lula, malgrado se reconheça no campo habitacional a instituição de estrutura política e administrativa responsável pela direção e coordenação das políticas de moradia de forma integrada às demais questões urbanas (Ministério das Cidades), o objetivo social da principal política habitacional deste governo, o Programa Minha Casa Minha Vida, não se faz sentir na vida da população mais carente, que permanece excluída do acesso ao crédito habitacional em razão dos rígidos pressupostos bancários para a celebração dos financiamentos destinados à aquisição de moradia.

Mantendo os traços caracterizadores da ineficácia social que marcaram as intervenções dos governos brasileiros no campo do direito à moradia, a política habitacional capitaneada por Lula e depois por Dilma Rousseff está preponderantemente direcionada para a população de classe média (ainda que média-baixa se é possível dizer assim). Ao lado da ineficiência social, convém ressaltar que o programa Minha Casa Minha Vida atribui prioridade aos financiamentos em favor das empresas de construção civil, que conseguem obter recursos públicos para a construção das unidades habitacionais e, em seguida, as financiam aos mutuários finais, observando-se desatenção para com a necessidade de concessão de financiamentos diretos à população de baixa renda, permitindo que esta possa adquirir imóveis usados ou novos, construir suas próprias residências e efetuar as reformas nas moradias existentes.

Por outro lado, o reduzido atendimento à população carente é agudizado por meio de construções inseridas em locais distantes dos postos de trabalho e dos equipamentos sociais, com estrutura arquitetônica despreocupada com a realidade familiar heterogênea deste estrato populacional, circunstância que permite a conclusão de que, além de reduzido, o atendimento

da população carente resulta ineficiente. Mesmo assim, embora reconhecendo as falhas, é preciso sublinhar a importância do programa Minha Casa Minha Vida no estabelecimento das bases fundamentais para a concessão de subsídio público à aquisição imobiliária por parte da população de baixa renda, ferramenta importante para o equacionamento da capacidade de pagamento deste estrato populacional, permitindo o baixo comprometimento da renda das famílias carentes com a aquisição de moradia.

Com base no que se está inferindo, resulta claro o inadimplemento do Estado brasileiro no que concerne ao seu dever de cumprir e fazer cumprir os preceitos normativos que contemplam o desenvolvimento social e o direito à moradia digna, revelando-se inadmissível que um país com a envergadura econômica do Brasil permita conviva com o fenômeno involuntário dos sem-teto, permita a existência de pessoas desprovidas de um teto para morar, excluídas daquilo que se convencionou chamar de “moradia formal” e alijadas do direito aos equipamentos sociais básicos.

Do exposto, é possível concluir que a ausência de concretização do direito à moradia, dever ao qual o Estado brasileiro se encontra constitucionalmente vinculado, decorre das insuficientes intervenções do poder público no campo das políticas públicas no setor habitacional, bem assim, dos compromissos assumidos entre os governos e os segmentos de mercado ligados à construção civil. É que, do ponto de vista normativo-dogmático, a materialização dos direitos sociais em geral, e do direito à moradia em especial, não pode esbarrar no discurso retórico da mera programaticidade de tais espécies de direito, sendo certo, nesse contexto, que o enfrentamento da questão deve partir do caráter indivisível e da feição vinculante dos direitos humanos fundamentais, devendo os destinatários do texto constitucional, em especial o Estado, atuar de forma positiva, constante e progressiva no sentido de tornar realidade o programa definido em nível normativo, concretizando as normas políticas por intermédio do planejamento e da execução das políticas públicas decorrentes, de modo a garantir para a população de baixa renda a efetiva fruição do direito à moradia digna.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. **Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales.** Disponível em: <http://miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Exigibilidad_de_los_DESC_-_Abramovich.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2013.

ÁFRICA. Constitutional Court of South Africa, Case CCT 11/00, Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom and others, 2000 (11), B.C.L.R. 1169, judgment of 4 October 2000 (leading judgment of Yacoob J.) *apud* SCHUTTER, Olivier De **International Human Rights Law**. New York: Cambridge, 2010.

AGRA, Walber. A Constituição Cidadã como pacto vivencial da sociedade. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALÁEZ CORRAL, Benito. **Nacionalidad, ciudadanía, y democracia. ¿A quién pertenece La Constitución?** Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002.

ANDREAS KRELL. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (des)caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 2002.

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação: Uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema**. Curitiba: Juruá, 2010.

AZEVEDO, Delina Santos. **A Garantia do Direito à Moradia no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Disponível em: http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_direito-moradia.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2013.

BARROS, Luís Tôrres. A trajetória da política nacional de habitação pós-BNH e o problema do lugar dos estados. Minas Gerais: **Revista Pensar Engenharia**. Vol. 1. N. 1, abril/2013.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira**. São Paulo: Renovar, 2006.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: Uma Relação Difícil. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo - SP, v. 61, p. 5-24, 2004.

_____. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Direitos Fundamentais. In: **Comentários à Constituição Federal de 1988**. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BLANCHARD, Françoise. Citado por Martínez Salgueiro, María Elena. Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las Relaciones Laborales. OIT. Análisis de la Situación en América Latina. In: Estudios Básicos de Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José. 1996. p. 140, apud LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria... sem casa própria: O programa de arrendamento residencial na cidade de João Pessoa-PB**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. Nº 1. 2008. Universidade São Judas Tadeu. São Paulo.

_____. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, nº 82, maio 2009. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=0,1> Acesso em: 10 de outubro de 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília/DF, 2004.

_____. Ministério das Cidades. **Programas Habitacionais: guia de orientação**. Brasília/DF, 2005.

_____. Ministério das Cidades. **Cadernos M Cidades Habitação**. Brasília/DF, 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf> Acesso em 30 de agosto de 2013.

_____. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil**. Brasília/DF, 2011. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/DHB_2008_Final_2011.pdf Acesso em 10 de agosto de 2013.

_____. Ministério do Planejamento. **Programa Minha Casa Minha Vida**. 2013. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida> Acesso em 12 de outubro de 2013.

BRITO, Edvaldo. A Constituição de 1988 e as normas programáticas. In: George Salomão Leite e Glauco Salomão Leite (Coord.). **Constituição e Efetividade Constitucional**. Bahia: Jus Podivm, 2008.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense. 2003

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

_____. **Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais**. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

_____. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina. 1993.

CARBONELL, Miguel. Eficacia de la Constitución y Derechos Sociales: Elementos para una teoría compleja. In: LEITE; LEITE. George Salomão; e Glauco Salomão (Coord.). **Constituição e Efetividade Constitucional**. Bahia: Jus podivm, 2008.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UFRJ - FASE, 2001. Disponível em: http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf. Acesso em 20 de outubro de 2013.

_____. (Coord.). **Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.** Porto Alegre: ANTAC, 2007 (Coleção Habitare).

_____. ; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano.** XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro. Maio de 2011.

CARNEIRO, Dionísio Dias; VALPASSOS, Marcus Vinicius Ferrero. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica: Experiências passadas, desafios e propostas para a ação futura.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição. Direito Constitucional Positivo** .16ª Edição – Revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: DelRey, 2010.

CAVALCANTE, Franciraldo Loureiro Cavalcante. **HABITAÇÃO: Adiar, até quando?** João Pessoa: Unipê Editora. 2005.

CAVALCANTI, Jovanka Baracuhi. **A política habitacional do BNH no Brasil Pós-64 e seus reflexos na expansão urbana de João Pessoa.** João Pessoa: Editora Universitária. 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros **Estudos Técnicos CNM** – Brasília/DF, 2010. Disponível em http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/cenario_politicas_habitacionais.pdf Acesso em 03 de setembro de 2013.

CONTRERAS PELÁEZ, Francisco José. **Defensa del Estado social.** Sevilla: Universidad de Sevilla, 1996.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Política constitucional, política competitiva e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CULLETON, Alfredo; MAUÉS, Antonio *et all.* **Direitos Humanos e Integração Latino-Americana.** Porto Alegre: Entrementes. 2011.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

DINIZ, Maria Helena Diniz. **Norma Constitucional e seus efeitos.** 6ª edição, atualizada. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**. 5ª edición. Madrid: Trotta, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Estado de Direito e Constituição**. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIORI, Pedro; FIZ, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida**. 2009. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68> Acesso em 10 de outubro de 2013.

FLEMING, Ângela M. B.; HADDAD, Assed N. Política habitacional no Acre e inclusão social: o desafio dos governos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté. n.2, mai-ago, 2010.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna – teoria e prática** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GONÇALVES, Renata da Rocha. **Políticas habitacionais na Federação Brasileira: os estados em busca do seu lugar**. 2009. 157 F. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP. São Paulo: 2009

GORDILLO, Agustin. **Princípios gerais de direito público**. São Paulo: RT, 1977.

GORDILO-SOUZA, Ângela. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **Direito, conceitos e normas jurídicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

_____. **A constituinte e a Constituição que teremos**. São Paulo: RT, 1985.

GRIMM, Dieter. **Constitucionalismo y derechos fundamentales**. Madrid: Tortta, 2006.

_____. Jurisdição constitucional e democracia. **Revista de Direito do Estado**. Ano 1. nº. 4: 3-22, out/dez, 2006.

HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**. Trad. Pedro Cruz Villalón. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **7 a 12**. Disponível em: <http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/caracteristicas-da-populacao>
Acesso em 02 de outubro de 2013.

JACKSON, Robert. West Virginia State Board of Education v. Barnette, 319 U.S. 624, at. al. 638 *apud* HOLMES (1988, p.196) *apud* COUTO, Cláudio Gonçalves. Política constitucional, política competitiva e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

KÄLIN, Walter; KÜNZIL, JÖRG. **The Law of International Human Rights Protection**. New York: Oxford, 2009.

KONRAD HESSE et al. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

_____. Significado de los derechos fundamentales. In: **Manual de Derecho Constitucional**. Madrid: Macial Pons, 1996.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LOMAR, Paulo José Villela. Operação Urbana Consorciada. In: DALLARI, Adílson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.) **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACEDO, Regina Maria; FERRARI, Nery. **Normas Constitucionais Programáticas: Normatividade, Operatividade e Efetividade**. São Paulo: Editora RT: 2001
MARKS, Susan; CLAPHAM, Andrew. **Internacional Human Rights Lexicon**. New York: Oxford, 2005.

MARICATO, E. **A Nova Política Nacional de Habitação**. Disponível em: http://www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticahab.pdf.
Acesso em: 03 agosto de 2013.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: Maria Paula Dallari Bucci (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Malheiros. 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. [S.I.]: E-Book, 2012, Disponível em: http://www.livrariasaraiva.com.br/produto/4925759?PAC_ID=18659 Acesso em agosto de 2013.

MIRANDA, Jorge. A Constituição de 1988 - Uma Constituição de Esperança In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Forense, 2009

MOECKLI, Daniel; SHAH, Sangeeta; SIVAKUMARAN, Sandesh. **Internacional Human Rights Law**. New York: Oxford. 2010.

MORAES, Guilherme Peña de. **Direito Constitucional: Teoria do Estado**. 2ª edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm Acesso em 11 mar. 2013.

_____. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**, 1965. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/pd-eliminacao-discrimina-racial.html> Acesso em 21 de setembro de 2013.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1976. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-psocial.html> Acesso em 13 de agosto de 2013.

_____. **Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm> Acessado em 15 de agosto de 2013.

_____. **Observação Geral nº 9**. 1988. Disponível em: http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Observacoes_Gerais_UNU.pdf Acesso em 22 de setembro de 2013.

_____. **Observação Geral nº 3**. 1990. Disponível em: http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Observacoes_Gerais_UNU.pdf Acesso em 22 de setembro de 2013.

_____. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. 1993. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/declaracao_viena.htm Acesso em 21 de setembro de 2013.

NASCIMETO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. **Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil**. Arquitectos. Jun. 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/12.133/3936> Acesso em 10 de outubro de 2013.

NATOLI, Ugo. **Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro – I – Introduzione**. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1955.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. 2ª edição revista, atualizada e ampliada.

OSÓRIO, Leticia. **Direito à Moradia no Brasil**. Disponível em: http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2013.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Sur. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. vol. 1. n.1, São Paulo, 2004.

_____. A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos: desafios e perspectivas. In: BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

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

PONTES DE MIRANDA, F. C. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. São Paulo: Editora RT, 1972.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. **Revista Veredas do Direito**. Belo Horizonte, v.6, n.12, p.57-78, Julho-Dezembro de 2009.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão habitacional à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

ROLNIK, Raquel. **Raquel Rolnik, relatora especial para o Direito à Moradia da ONU: depoimento**. 27/05/2009. São Paulo. Entrevista. Disponível em: <http://www.rts.org.br/entrevistas/entrevistas-2009/raquel-rolnik/> Acesso em 10 de outubro de 2013. Entrevista concedida a Mercado Ético.

_____. ; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?** CEBRAP. Novos Estudos, 89, março de 2011.

ROSA, Marizélia Peglow da. Os direitos sociais como direitos fundamentais. In: Clovis Gorczewski e Jorge Renato dos Reis (Orgs.). **Direitos Fundamentais Sociais como Paradigmas de Uma Sociedade Fraterna**. Rio Grande do Sul: Editora IPR, 2008.

SACHS, Céline. **São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva; DUARTE, Sandro Marino. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro: v. 1, n. 18, 2010.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1988**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília/DF, 1999.

SARMENTO, Daniel. Reserva do Possível e Mínimo Existencial. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes **O Direito à Moradia no Brasil**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/911/911.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2013.

SCHEID, Cintia Maria. O mínimo existencial como pressuposto à dignidade da pessoa humana no direito à moradia: o caso dos assentamentos urbanos informais. In: GORCZEWSKI, Clovis; REIS, Jorge Renato dos (Org.). **Direitos Fundamentais Sociais como Paradigmas de uma Sociedade Fraterna**. Rio Grande do Sul: Editora IPR, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEGAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SCHNEIDER, Hans Peter. La Constitución – Función y Estructura. In: **Democracia y Constitución**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991 *apud*. In: BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: Uma Relação Difícil. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo - SP, v. 61, p. 5-24, 2004.

SCHUTTER, Olivier De. **International Human Rights Law**. New York: Cambridge. 2010.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEN, Amartya. **O Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Júnia Verna Ferreira de. Solo criado: um caminho para minorar os problemas urbanos. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico – 2**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. 2ª edição – revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

STERN, Klaus. Global Constitution Movements and New Constitutions. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey. Número 2. Julho/Dezembro, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2002.

TÔRRES, Ricardo Lobo. A Metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimo Existencial. In SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

VERONESE, Alexandre. Artigo 6º. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.