DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Texto elaborado por
Letícia Osório (COHRE)
por delegação do Fórum Nacional
da Reforma Urbana.

Todos têm o direito a um lugar adequado para viver. Isto significa que todas as pessoas têm o direito humano a uma moradia segura e confortável, localizada em um ambiente saudável que promova a qualidade de vida dos moradores e da comunidade.

A Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos estima que 1,1 bilhão de pessoas está agora vivendo em condições inadequadas de moradia, apenas nas áreas urbanas. O direito a uma moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos. Sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida. Apesar da centralidade da habitação na vida de todas as pessoas, poucos direitos humanos têm sido tão freqüentemente violados quanto o direito à moradia.

O presente relatório tem por objetivo relatar a situação do direito à moradia no Brasil ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas. Em abril de 2003 o Comitê estará acompanhando a situação do cumprimento destes direitos pelo Brasil frente ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de que é signatário desde 1992. Desde então, somente no ano de 2001 o Governo Brasileiro apresentou relatório ao Comitê avaliando o grau de implementação destes direitos. Um ano antes, em 2000, a sociedade civil brasileira já havia apresentado seu relatório paralelo ao Comitê, relatando as violações praticadas contra os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

No Brasil, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, consagra que os direitos e garantias nela expressos "não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Portanto, a Carta Magna consubstancia no rol dos direitos protegidos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo os direitos humanos. O direito humano à moradia é um dos direitos sociais assegurado constitucionalmente, no artigo 6º. Entretanto, 6,5 milhões de brasileiros não têm acesso a uma moradia digna.

O presente estudo analisa a evolução e a efetivação do direito à moradia no Brasil. Ele teve como ponto de partida o *Relatório da Sociedade Civil* sobre o

cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, produzido pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Movimento Nacional de Direitos Humanos e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão a partir da realização de audiências públicas em 17 Estados brasileiros durante o ano de 2000, que contou com a participação de mais de duas mil pessoas. Este relatório atualiza os dados e apresenta recomendação ao Estado Brasileiro para o cumprimento do direito à moradia, no âmbito da legislação internacional e nacional.

O Brasil é marcado pela diversidade de raças, recursos naturais e traços culturais, mas o quadro de pobreza, exclusão e miséria humana que aí se verifica o torna um dos países mais contrastantes e desiguais do planeta. Contribuir para a compreensão do processo histórico dessa realidade é uma das metas do trabalho. E o sentimento da necessidade de buscar soluções mais adequadas para o problema da falta de moradia e o prejuízo das reservas naturais, motiva o estudo. Em meio ao egoísmo exacerbado e ao materialismo do mundo em que vivemos, urge buscar a revalorização do humanitário.

A mensagem básica do trabalho é no sentido de que só se logrará o desenvolvimento humano no Brasil mediante a plena observância dos direitos econômicos, sociais e culturais. Cumpre equipar devidamente o sistema interamericano e o sistema das Nações Unidas de proteção aos direitos humanos de forma a atender de forma eficaz as necessidades de proteção da pessoa humana.

I. HISTÓRICO DA HABITAÇÃO NO BRASIL

A produção habitacional existente no Brasil antes dos anos 30 era responsabilidade da iniciativa privada, numa época em que a economia era baseada no setor agrário exportador. A partir de 1930 o processo de industrialização brasileiro se afirma, constituindo um caminho de desenvolvimento e modernização da sociedade. O Estado passa a investir em infra-estrutura urbana e regional visando o desenvolvimento industrial e a substituição das importações.

Durante o primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais para determinadas categorias profissionais, utilizando-se recursos dos novos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Em 1946 é criada a Fundação da Casa Popular cujos objetivos eram a construção de moradias, o apoio à industria de materiais de construção e a implementação de projetos de saneamento. Entretanto, desde a sua criação até 1964, quando foi

extinta, não chegou a produzir 17 mil unidades. Em 1942 é aprovada a primeira lei do inquilinato que congelou o valor dos alugueis até 1964.

Em 1950 o processo brasileiro de industrialização entra em nova etapa, mediante a produção de bens duráveis e de produção. A massificação do consumo de bens modernos passa a integrar a vida e as habitações das pessoas nos subúrbios mal servidos de infra-estrutura e com baixos padrões de urbanização. Neste período, o processo de provisão habitacional era fortemente controlado pelo Estado, que legislava sobre concessões de créditos para a indústria da construção civil e regulação dos aluguéis privados.

A modernização do aparato produtivo brasileiro historicamente contornou a realização da reforma agrária. Desde o advento da industrialização que a estrutura agrária não é vista como fonte de desenvolvimento econômico nem como de democracia política. Ao contrário, as modificações realizadas na estrutura fundiária e de trabalho rural sempre estiveram associadas com a concentração de capitais. No período de 1940-60 a população brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45%. A este incremento populacional correspondeu um aumento do número de assentamentos irregulares nas cidades e uma extensão irracional da malha urbana que consolidou as periferias como local de moradia da população de menor renda.

Frente à necessidade de maiores investimentos habitacionais, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)[1] logo após a tomada do poder pelo regime militar, em 1964. O gigantesco investimento de recursos financeiros no setor ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades por meio da verticalização das edificações. No âmbito deste Sistema, o Banco Nacional de Habitação (BNH)[2] era sinônimo de presença estatal centralizadora na área da produção e distribuição habitacional no período de 1964-86. O novo regime militar, por sua vez, estava interessado em aumentar sua popularidade concentrando o projeto de política urbana na questão habitacional.

Esse sistema constituiu-se em um dinâmico mercado imobiliário baseado na concessão de crédito habitacional com fonte de recursos própria, oriunda da poupança voluntária e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O mercado foi segmentado em dois setores: um dirigido às classes de renda média e alta, operado pelos agentes privados do sistema (agentes financeiros, produtos e construtores imobiliários) e outro dirigido aos setores de baixa renda, operado por agências estatais. Em relação ao primeiro, a regulamentação estatal definia os parâmetros gerais da concorrência entre os agentes privados e estabelecia suas

---

[1] O SNH foi instituído pela Lei nº 4.380/64.

[2] A criação do BNH surgiu de propostas articuladas pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado da Guanabara e pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (conforme Arretche, 1990: 24).

condições de operação no mercado. Com relação ao mercado de baixa renda, o Estado constituiu agentes promotores públicos (as Companhias Estaduais e Municipais de Habitação) para produção e comercialização das habitações com associação à iniciativa privada. Ambos os sistemas, entretanto, foram geridos pela lógica de operação da empresa privada: o autofinanciamento, isto é, a garantia de retorno dos financiamentos concedidos e a compra da casa própria como modalidade básica de acesso à moradia.

O modelo privatista da atuação estatal no setor criou mecanismos de seletividade baseados na renda do adquirente, isto é, na comprovação da sua capacidade de pagamento das prestações. Assim, a segmentação do acesso implicou a segregação espacial daqueles com menor capacidade econômica de se integrar ao sistema.

O SFH foi incapaz de atender às necessidades habitacionais da população brasileira, sobretudo a de baixa renda[3]. Entretanto, cerca de 4,4 milhões de unidades foram financiadas pelo sistema no período de 1964 a 1986, representando 27% do incremento do estoque de moradias urbanas no período, estimado em 16,6 milhões de unidades (incluindo todos os mecanismos de produção informal, inclusive). No período de 1979-80, a participação foi de quase 50%[4]. O SFH também contribuiu para a recuperação da economia pela indução de investimentos maciços no setor da construção civil, alimentando a extensão das obras de saneamento e abastecimento de água. A partir da década de 70, a aceleração da acumulação agudizou a concentração da riqueza, excluindo amplas camadas da população dos benefícios da produtividade.

A crise econômica que se seguiu nos anos 80 e 90, o arrocho salarial e a queda do poder aquisitivo tiveram como conseqüência a inadimplência, que atingiu o SFH, culminando com a extinção do BNH. Neste processo, surgem e consolidam-se os "movimentos de mutuários" exigindo mudanças na política habitacional oficial. O rombo deixado pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais, que tinha por objetivo cobrir o saldo residual dos financiamentos imobiliários do SFH, chega atualmente a R$ 67,4 bilhões.

Após a extinção do BNH, em 1986, a questão habitacional passou a ser tratada de forma dispersa em diversos órgãos da estrutura governamental federal. À Caixa Econômica Federal coube o papel de agente operador do FGTS e ao Banco do Brasil a regulamentação dos depósitos em poupança. A política habitacional passou a ser redirecionada para programas de aquisição de lote urbanizado, produzido em parceria com Prefeituras ou em mutirão dos próprios moradores.

---

[3] Isto é claramente demonstrado quando o BNH registrou, em 1985, cerca de 200 mil unidades construídas e não comercializadas, frente a um déficit calculado à época de 7 milhões de unidades, devido à falta de poder aquisitivo.
[4] Arretche, 1990: 28.

No final de 1989 foi reestruturado o FGTS, criando-se o Conselho Curador do Fundo, com representação do governo federal, empregadores e empregados. Foi estabelecido que no mínimo 60% dos seus recursos seriam destinados a programas de habitação de interesse social, fixando-se a taxa média mínima de juros para financiamento em 3% ao ano. Entretanto, em 1990 restringiu-se a possibilidade de os juros serem subsidiados e em 1998 essa possibilidade foi totalmente descartada, quando a taxa de juros foi unificada em 6%. Essas medidas dificultaram ainda mais o acesso das famílias de baixa renda aos financiamentos habitacionais.

Ao longo da última década, as normas de distribuição de recursos do FGTS foram ainda mais se distanciado das famílias carentes. No período de 1995/2000, os financiamentos para a faixa de até 3 salários mínimos utilizaram 11% dos recursos; a faixa de 3 a 5 salários mínimos utilizou 12%; a faixa de 5 a 8 valeu-se de 28% e a faixa acima de 8 salários mínimos ficou com 49%.

A estrutura administrativa e institucional responsável pelo setor habitacional na esfera federal tem recursos humanos e materiais restritos, o que contribuiu para o baixo desempenho e a atuação limitada. O quadro administrativo afeto à habitação reúne três ministérios, diversos órgãos e fundos que tem propiciado o desenvolvimento de ações positivas sem a necessária articulação institucional e desarticuladas de políticas de inclusão social. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência da República e atualmente no comando da política habitacional, conta com uma estrutura técnica e política muito mais fraca que a Caixa Econômica Federal, operado do sistema.

II. A URBANIZAÇÃO E A ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

A urbanização brasileira é resultado do modelo de industrialização e desenvolvimento vigente nos países em desenvolvimento, heterogêneo e desequilibrado, cujo resultado é uma dinâmica de modernização que recria exclusão social e segregação territorial para grande parcela da população. O processo de urbanização brasileiro e latino-americano se intensificou a partir da segunda metade do século XX, constituindo-se em um gigantesco movimento populacional e de construção de cidade para o atendimento de suas necessidades de moradia, trabalho, abastecimento, lazer, educação, saúde.

O processo migratório campo-cidade ocorreu principalmente por pressões negativas e expulsadoras do campo, como a política de desenvolvimento agrícola e a concentração da propriedade da terra na mão de poucos proprietários privados

(latifúndio)[5]. Soma-se a isso a improdutividade da terra: cerca de 166 milhões de hectares são latifúndios improdutivos, os quais ocupam 60% da área total. O desenvolvimento agrícola implantado no Brasil sempre privilegiou as oligarquias rurais e o capital industrial, comercial e financeiro que a ela se aliou. Entre 1985 e 1996 houve uma redução de 5.463.991 pessoas (23%) ocupadas na atividade agrícola[6]. Dos 38 milhões de habitantes na área rural, 73% tem renda anual inferior à linha da pobreza (US$ 260,00), colocando o país entre os de pior distribuição de renda do mundo. Esta situação agrária é responsável pela presença, no campo, de 51% dos milhões de famintos do Brasil e pela migração de 50 milhões de pessoas do campo para as cidades nos últimos 30 anos. Hoje 81% da população vive nas cidades, cerca de 138 milhões de pessoas[7].

A urbanização brasileira nasceu marcada por reformas urbanas, por obras de saneamento e embelezamento que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias e higienizar os espaços. Ao mesmo tempo, obras paisagísticas eram realizadas nas áreas centrais para favorecer a consolidação do mercado imobiliário capitalista que começava a surgir. Os problemas urbanos, os males e distúrbios sociais, eram tratados como responsabilidade do excessivo tamanho e densidade populacional das cidades e não como fruto do modelo de industrialização que estava em curso.

O Estado passa a investir em infra-estrutura para induzir o desenvolvimento industrial (substituição das importações) e o urbanismo reformador das cidades. Os investimentos viários e em sistema de transportes passam a ser centrais para a manutenção do crescimento econômico, para dar abrigo aos fluxos crescentes de mercadorias e pessoas. Os trabalhadores vão se assentando nas periferias devido aos baixos salários recebidos que eram insuficientes para adquirir um terreno ou alugar uma casa nas áreas centrais das cidades. Mais tarde, na década de 70, os financiamentos imobiliários também não impulsionaram a democratização do acesso à terra, pois os créditos privilegiaram as classes médias e altas e as moradias populares produzidas pelo Estado geralmente eram construídas nas periferias. A extensão das redes de infra-estrutura realizada pelo poder público em direção às áreas distantes valorizava as área vazias localizadas neste trajeto, beneficiando as atividades especulativas e penalizando os moradores das periferias e os contribuintes que, ao final, arcaram com estas obras.

As leis que foram produzidas à época também tiveram impacto na produção da ilegalidade quanto ao uso e ocupação do solo urbano. Desde a primeira lei de

---

[5] De acordo com o censo agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1996, há 4,8 milhões de estabelecimentos agrícolas no país em uma área de 353,6 milhões de hectares. As pequenas propriedades (minifúndios com no máximo 100 hectares) perfazem 89,1% dos imóveis e 20% da área total, enquanto 1% dos proprietários donos de propriedades com área acima de 1.000 hectares detêm 45% do total de terras.

[6] De acordo com o censo agropecuário, 1996.

[7] Conforme dados do IBGE obtidos em Maricato, 2001.

terras de 1850 que a compra e venda constituiu-se como a forma básica de aquisição de terras no Brasil, substituindo o regime de posses até então vigente. O Código Civil de 1916, vigente até os dias atuais, corroborou este entendimento. A seguir vieram os Códigos de Posturas, os códigos de obras, as leis de zoneamento, de parcelamento do solo, de edificações. Todos estabeleciam padrões ideais de cidade (taxa de ocupação, densidades, tamanho mínimo de lote, etc.) que geravam um diferencial no preço das terras localizadas nas áreas abrangidas por estas leis em relação àquelas localizadas nas periferias sem regulamentação. Esse diferencial no preço da terra segregou territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar pelo preço da terra urbanizada e bem localizada[8]. O efeito produzido sobre a forma das cidades brasileiras foi uma paisagem dividida: *a cidade formal,* legal e urbanizada, e a *cidade informal*, ilegal e desprovida de infra-estrutura.

A ilegalidade urbanística resulta também de padrões de legalidade restritivos e inflexíveis que não podem ser cumpridos ou até mesmo compreendidos pela maior parte da população. A ilegalidade é subproduto da regulação tradicional[9] e do não cumprimento da função social da propriedade. Esta dualidade, esta tensão entre a porção *legal* e a *ilegal* do território das cidades, está presente na sociedade brasileira até os dias atuais, com uma intensidade até então nunca vista.

Historicamente, o Estado brasileiro pouco realizou o planejamento urbano nas cidades, principalmente fora dos maiores centros e nas últimas quatro décadas, período de maior crescimento populacional. Tradicionalmente os investimentos públicos em obras viárias e de infra-estrutura têm tido caráter regressivo, isto é, concentram-se nos bairros já providos. Essa forma de produzir a valorização fundiária e imobiliária acaba definindo quem tem direito à cidade ou ao exílio na "não-cidade".

Nos anos 80 verifica-se que o crescimento econômico brasileiro[10] havia possibilitado o surgimento de uma nova classe média urbana, mas mantendo grande parte da população sem acesso a direitos sociais básicos. A riqueza gerada neste processo permaneceu concentrada. A recessão que se seguiu nos anos 80 e 90 devido à queda no crescimento econômico do país e aos ajustes da reestruturação produtiva internacional, tiveram forte impacto social e ambiental, aprofundando a exclusão em uma sociedade que já era desigual. Cresce a pobreza urbana, a violência, as enchentes e desmoronamentos, desmatamentos, poluição,

---

[8] As principais normas relativas ao parcelamento do solo no Brasil foram o Decreto-Lei nº58/37, a Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785/99. Essa legislação inicialmente estabelecia padrões de parcelamento do solo únicos para todas as cidades brasileiras, o que posteriormente foi remetido aos Planos Diretores.

[9] Conforme Rolnik, 1999: 78.

[10] De 1940 a 1980 o PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período (Maricato, 2001).

reincidência de epidemias. Mesmo neste cenário, o crescimento econômico verificado no país lhe atribuiu a décima colocação entre os PIBs mundiais, o que não significou um desenvolvimento mais humano e sustentável[11] para a maioria da população. A concentração de renda também se aprofunda: em 1981, os 50% mais pobres tinham 14,5% da renda enquanto os 10% mais ricos possuíam 44,9% da renda; em 1995 os 50% mais pobres ficaram com 13,3% da renda ao passo que os 10% mais ricos detinham 47,1% da renda[12].

A partir dos anos 80 as metrópoles apresentam crescimento maior do que o país como um todo e as cidades médias[13], que abrigam 20% da população brasileira, crescem a taxas maiores do que as verificadas nas metrópoles.

Regiões Metropolitanas	**População total em 1991**	**População total em 2000**	**Grau de urbanização 1991 (%)**	**Grau de urbanização 2000 (%)**
1. São Paulo (SP)	15.444.941	17.834.664	97,8	95,7
2. Rio de Janeiro (RJ)	10.070.042	11.159.116	99,1	99,1
3. Belo Horizonte (MG)	3.436.060	4.342.367	94,8	97,5
4. Porto Alegre (RS)	3.026.819	3.655.834	96,3	95,9
5. Recife (PE)	2.874.555	3.335.704	95,0	96,9
6. Salvador (BA)	2.496.521	3.018.285	97,0	98,4
7. Fortaleza (CE)	2.307.017	2.975.703	97,5	96,5
8. Curitiba (PR)	2.000.805	2.725.629	93,8	91,7
9. Belém (PA)	1.332.840	1.794.981	69,3	97,7
TOTAL	**42.989.600**	**50.842.283**	**96,5**	**96,8**

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2001[14].

Neste contexto, as periferias das metrópoles cresceram mais do que os núcleos centrais. Em 1991, 75,6% do total da população do Brasil viviam em áreas urbanas. Entre 1991 e 2000 o grau de urbanização elevou-se para 81,2%[15]. Nas regiões metropolitanas[16], onde a área rural representa muito pouco em relação à área total, o grau de urbanização superou os 90% no ano de 2000.

---

[11] Enquanto o PIB *per capita* cresceu cinco vezes entre 1994 e 1998, o salário mínimo decresceu quatro vezes no mesmo período (Dieese, 1999).
[12] Fonte: Dieese, 1999.
[13] Cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes.
[14] Foram consideradas aqui apenas 9 das atuais 12 Regiões Metropolitanas existentes no país porque esta era a realidade na época da realização da pesquisa com dados estatísticos de 1999.
[15] A população total verificada no ano de 2000 foi de 169,6 milhões de pessoas.
[16] Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil/2000.* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

Quanto às áreas de favela, o IBGE estimou um crescimento de 22%[17] , no período de 1991 a 2002, considerando-se aquelas com mais de cinqüenta habitações. O universo da população moradora em favela não representa a totalidade da ilegalidade na ocupação do solo. A irregularidade está presente nas seguintes situações[18]:

- Ocupações coletivas de prédios públicos em regiões centrais da cidade por movimentos que lutam por moradia;
- Ocupações individuais ou coletivas de espaços vazios sob pontes e viadutos;
- loteamentos clandestinos implantados por empresas privadas, imobiliárias, proprietários e cooperativas habitacionais em áreas impróprias ou de preservação ambiental;
- conjuntos habitacionais e loteamentos urbanos irregulares implantados pelo poder público;
- conjuntos habitacionais irregulares implantados por associações comunitárias, empresas e imobiliárias;
- cortiços instalados em imóveis velhos e deteriorados, adaptados irregularmente para serem alugados a famílias de baixa renda.

A função social da propriedade no Brasil

A necessidade de a propriedade cumprir uma função social sempre foi princípio constitucional brasileiro desde a Constituição Federal (CF) de 1934. Entretanto, sua prática sempre foi negligenciada pelos proprietários privados com apoio da omissão do poder público em fazer valer esta norma. A concentração de terra no Brasil é uma das maiores do mundo. No campo e nas cidades a luta pela democratização do acesso a terra para moradia ou cultivo fez a morte de muitos trabalhadores e não se logrou ainda o alcance da reforma urbana e agrária que dê condições dignas de vida à população.

---

[17] As favelas constituem-se de moradias precárias construídas pela própria população em áreas públicas ou privadas, ocupadas individual ou coletivamente.
[18] Conforme Saule Jr., 2001: 110.

Segundo o censo de 1995, existem cerca de 4,8 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem terra e um déficit habitacional[19] urbano de 5,4 milhões de unidades, correspondente a 14,5% do estoque existente.

A Constituição brasileira de 1988 determina que as terras que não cumprem sua função social devem ser desapropriadas para fins de reforma agrária ou urbana. O direito subjetivo à propriedade não mais é justificado exclusivamente pela sua origem, pelo o título que a originou, mas principalmente pelo exercício deste direito de modo compatível com a utilidade social. A extensão do direito de uso e disposição da propriedade é limitada em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e condicionado ao cumprimento de uma função social. Em relação à propriedade urbana, estabelece a Constituição (art. 182, §2º) e o Estatuto da Cidade[20] (art. 39) que esta cumpre sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. O plano diretor deverá vincular as funções da propriedade às diretrizes e objetivos da política urbana estabelecida democraticamente no município. O poder público municipal, por meio do plano diretor, pode exigir o cumprimento do dever do proprietário em benefício da coletividade, o que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender a uma função social, que poderá ser para uma finalidade econômica, habitacional, de preservação ambiental, corrigir distorções do crescimento urbano, etc. O Estatuto da Cidade obriga os proprietários a promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subtilizados ou ociosos, sob pena de sanção pelo poder público por retenção especulativa da terra como reserva de valor[21]. Os municípios brasileiros têm o prazo de cinco anos, a contar da data da aprovação do Estatuto da Cidade, para elaborar ou adequar o plano diretor às diretrizes e instrumentos contidos nesta lei.

De acordo com o censo do IBGE de 2000 existem no Brasil 4.580 mil domicílios vagos, representando 10,3% do estoque total de moradias urbanas[22].

---

[19] Os dados referentes às necessidades habitacionais foram extraídas do *Déficit Habitacional no Brasil/2000,* elaborado pela Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

[20] O Estatuto da Cidade é uma lei federal de desenvolvimento urbano que regulamenta a Constituição Federal. Ela foi aprovada após tramitar 12 anos na Câmara e Senado Federais, mediante a pressão de ONGs movimentos nacionais de luta pela moradia e reforma urbana. Lei nº 10.257 aprovada em 10 de Julho de 2001.

[21] Como sanção à retenção especulativa está prevista a aplicação de Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 anos, e a desapropriação com títulos da dívida pública pelo município (arts. 7º e 8º do Estatuto da Cidade).

[22] O estoque de moradias é medido pelo número de domicílios particulares permanentes ocupados, localizados em casa, apartamento ou cômodo, destinado à habitação de pessoa ou grupo de pessoas com laços de parentesco ou dependência doméstica.

Região	Domicílios particulares urbanos vagos - 1991	Domicílios particulares urbanos vagos - 2000
Centro-Oeste	204.697	336.714
Nordeste	737.547	1.076.145
Norte	148.143	233.827
Sudeste	1.521.177	2.372.075
Sul	351.251	561.386
TOTAL	**2.962.815**	**4.580.147**

Em áreas rurais encontram-se 1.449 mil moradias vagas que representam 14,6% do estoque de domicílios particulares rurais. A função social da propriedade rural é determinada de acordo com o seu nível de produtividade, além de critérios que incluem os direitos trabalhistas e a proteção ao meio ambiente, nos termos do artigo 185 e 186 da Constituição Brasileira. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante indenização em títulos da dívida agrária (CF, art. 184).

Os dados relativos aos estabelecimentos agrícolas demonstram que a maioria ocupa as menores áreas produtivas e gera o maior número de empregos:

Estabelecimentos Agrícolas por hectare	Nº de estabelecimentos	% Total da produção	% Total da Mão-de-obra absorvida
1. Área inferior a 100 ha	4,3 milhões	47	40,7
2. Áreas de 100 a 1.000 ha	470 mil	32	39,9
3. Áreas de 1.000 a 10.000 ha	47 mil	17	4,2
4. Áreas com mais de 10.000 ha	2,2 mil	4	

Fonte: Censo Agropecuário de 1996 (IBGE)[23].

Constata-se que a realização da reforma agrária e da reforma urbana no Brasil é fundamental para resolver os problemas sociais, econômicos e ambientais.

[23] Obtido no Relatório Nacional sobre a Situação dos Direitos Humanos e a Reforma Agrária no Brasil, elaborado pelo Centro de Justiça Global, Comissão Pastoral da Terra e Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, em 2000.

III. DÉFICIT HABITACIONAL

Os déficits e as condições da moradia no Brasil[24]

No contexto brasileiro a moradia é "uma mercadoria especial: ela demanda terra urbanizada, financiamento para a produção e para a venda. Nesse sentido, vincula-se com a macroeconomia ao disputar investimentos com outros ativos financeiros, em um mercado depende de regulação pública e subsídios ao financiamento" (Maricato 2001).

O mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população das cidades que, em alguns lugares, restringe-se a 30%. E é para esse mercado que geralmente a gestão pública aplica seus esforços: obras, investimentos, códigos e leis reguladoras urbanas, restringindo ainda mais se acesso à população de baixa renda.

Após a realização do Censo 2000 no Brasil, a Fundação João Pinheiro elaborou o estudo *Déficit Habitacional no Brasil* 2000. Os componentes utilizados para mensurar o montante global do déficit expressaram uma abordagem macroeconômica da questão, abrangendo vasta gama de situações diferenciadas. A pesquisa partiu do conceito de que "todo mundo mora em algum lugar", passando então a definir critérios para a inclusão ou não de determinada situação habitacional específica na categoria de déficit.

O termo déficit é considerado na pesquisa como subitem das "necessidades habitacionais" que englobam não apenas a unidade habitacional, mas também os serviços de infra-estrutura e saneamento, ou seja, o *habitat*. Os índices produzidos para caracterizar as necessidades habitacionais brasileiras abarcaram o "déficit habitacional" e a "inadequação de moradias".

O **"déficit habitacional"** reflete a necessidade de construção de novas moradias em função da deficiência do estoque devido à precariedade construtiva ou desgaste da estrutura física ou, ainda, por ter coabitação familiar. Os domicílios

---

[24] Este capítulo foi desenvolvido tendo por base a pesquisa *Déficit Habitacional no Brasil 2000*, realizada no âmbito do contrato celebrado entre a Fundação João Pinheiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - Habitar Brasil - BID, com o apoio da Presidência da República (maio 2001), para dimensionar e qualificar o déficit habitacional do Brasil. As tabelas e as análises têm como base essa pesquisa.

sem condições de habitabilidade integram o déficit de estoque de moradias, que se refere ao déficit por incremento ou reposição de estoque:

- Necessidade de incremento - verificada no caso de coabitação familiar, de domicílios improvisados (construídos inicialmente sem finalidade habitacional) e de domicílios com ônus excessivo de aluguel;
- Necessidade de reposição - verificada nos domicílios rústicos, considerados os que não são de alvenaria ou madeira aparelhada e que apresentam desconforto ou risco de contaminação.

A consideração do "ônus excessivo de aluguel" como item do déficit de estoque de moradias aponta a extrema insegurança e a perda de renda mensal para os assalariados de baixa renda que não possuem casa própria. Nestes setores geralmente as relações de locação não são baseadas nas leis e regulamentos, mas em relações informais extremamente perversas para os inquilinos. Ao contrário do que ocorre com os setores médios, que têm renda para alugar e o fazem dentro do mercado formal de locação.

A **"inadequação de moradias"** reflete a qualidade de vida dos moradores em relação às especificidades internas de determinado estoque. Seu cálculo visou observar as políticas complementares à construção de moradias. O cálculo do déficit de domicílios inadequados considerou:

- Situação de carência de infra-estrutura - verificada nos domicílios que não contam com, no mínimo, com um destes itens: energia, rede de água com canalização interna, lixo coletado, rede de esgoto ou fossa séptica;
- Situação de forte adensamento - quando é verificada a moradia de mais de três moradores por dormitório próprio (excluídas as situações de aluguel);
- Inadequação fundiária - verificada quando o morador tem a propriedade da casa mas não tem a posse legal do terreno;
- Inadequação em função da depreciação do domicílio - são os que não necessitam ser repostos mas sim recuperados em função da depreciação verificada nos últimos 50 anos;
- Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna.

A estimativa do **"déficit habitacional"** no Brasil, em 2000, por Regiões, é verificada nas tabelas abaixo:

a) estimativa do déficit habitacional por região

Especificação	Déficit Habitacional	Percentual do Total dos domicílios particulares

		permanentes
Norte	411.625	20,2
Nordeste	2.631.790	23,0
Sudeste	2.412.460	11,9
Sul	690.312	9,6
Centro-Oeste	488.482	15,4
Brasil*	**6.656.526**	**14,8**

* Sem inclusão do déficit habitacional rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

O déficit habitacional urbano é estimado em 5.414.944 e o rural em 1.241.582 de moradias, no ano de 2000.

b) participação dos componentes no déficit habitacional estimado por região (%)

Especificação	Habitação Precária	Coabitação Familiar	Ônus Excessivo de Aluguel	Reposição por Depreciação	Déficit Habitacional
Norte*	23,1	68,8	7,4	0,7	100,0
Nordeste	40,6	46,6	11,8	1,0	100,0
Sudeste	8,7	63,8	25,2	3,0	100,0
Sul	15,7	60,8	21,5	2,0	100,0
Centro-Oeste	19,2	56,9	23,6	0,3	100,0
Brasil**	**24,0**	**56,1**	**18,2**	**1,8**	**100,0**

* Referente apenas ao déficit de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá
** Não incluído o déficit habitacional rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

As necessidades de incremento e reposição do estoque de moradias ocorre sobretudo nas áreas urbanas (81,3% do montantes estimado de 6.656.526 novas moradias em 2000). As regiões metropolitanas participam com 29,3% da demanda total, cerca de 2 mil novas unidades.

Em termos percentuais, o déficit habitacional brasileiro em 2000 eqüivale a 14,8% do estoque de domicílios particulares permanentes, não se verificando diferenças significativas entre percentuais para áreas urbanas e rurais. O incremento do estoque de moradias é a necessidade mais premente, principalmente no que se refere à coabitação familiar (56,1%), seguido do ônus

excessivo de aluguel (18,2%), para famílias urbanas com rendimentos iguais ou inferiores a três salários mínimos. Os restantes 25,6% do déficit referem-se às necessidades geradas pela *precariedade da habitação*.

c) estimativa do déficit habitacional urbano segundo faixas de renda

Especificação	**Faixas de renda mensal familiar** (em salários mínimos)				
	Até 3	**De 3 a 5**	**De 5 a 10**	**Mais de 10**	**TOTAL***
Norte	343.301	29.235	28.258	6.456	408.792
Nordeste	1.554.079	87.333	35.963	11.604	1.703.071
Sudeste	1.694.803	239.257	154.648	64.613	2.184.990
Sul	465.063	54.020	38.404	14.286	575.083
Centro-Oeste	353.139	33.294	27.858	8.673	426.010
Brasil	**4.410.385**	**443.139**	**285.131**	**105.632**	**5.297.946**

* Inclusive sem declaração de renda

d) distribuição percentual do déficit habitacional urbano segundo faixas de renda

Especificação	**Faixas de renda mensal familiar** (em salários mínimos)				
	Até 3	**De 3 a 5**	**De 5 a 10**	**Mais de 10**	**TOTAL***
Norte	84,0	7,2	6,9	1,6	100,0
Nordeste	91,3	5,1	2,1	0,7	100,0
Sudeste	77,6	11,0	7,1	3,0	100,0
Sul	80,9	9,4	6,7	2,5	100,0
Centro-Oeste	82,9	7,8	6,5	2,0	100,0
Brasil	**83,2**	**8,4**	**5,4**	**2,0**	**100,0**

* Inclusive sem declaração de renda

Há 4.410.385 famílias urbanas no Brasil com renda familiar inferior a três salários mínimos e que se encontram em situação de déficit habitacional, sem condições de solucioná-lo por meio dos mecanismos atuais do mercado imobiliário público e privado. São residentes principalmente das Regiões Nordeste e Sudeste (73,3% do total). Esse segmento de famílias representa 83,2% da população urbana em condições habitacionais críticas. Quanto à verificação do componente característico do déficit habitacional das famílias de baixa renda, há preponderância do fator *coabitação familiar,* seguido por *habitação urbana precária.*

e) estimativa da população correspondente ao déficit habitacional

Especificação	Total população referente ao déficit habitacional*	Percentual da população total
Norte	1.277.480	14,0
Nordeste	8.876.959	18,4
Sudeste	6.672.060	8,9%
Sul	1.908.901	7,4
Centro-Oeste	1.371.761	11,8
Brasil	**20.190.986**	**11,7**

* Não inclui os moradores em domicílios improvisados

A Região Nordeste concentra a maior parte da população a ser beneficiada, representando 44% da população-alvo. Há necessidade de maiores investimentos sobre as dimensões da *coabitação familiar* e do *ônus excessivo de aluguel,* cujos componentes são responsáveis por 86,7% da demanda habitacional desta região.

Quanto à **"inadequação das moradias",** esta não pode ser considerada parcela do déficit habitacional porque não envolve a construção de novas, mas sim a necessidade de reparos ou ampliação das existentes. Os critérios considerados apontam para a necessidade de ampliação da oferta de serviços de infra-estrutura básica, de ações de legalização da situação da posse da terra (regularização fundiária) e de linhas de crédito para reforma ou ampliação da moradia. A soma final, entretanto, fica prejudicada porque as moradias podem ser classificadas como inadequadas em mais de um componente, o que superestimaria o número devido ao problema de dupla contagem.

A "inadequação de moradias" no Brasil, em 2000, por Regiões, pode ser verificada nas tabelas a seguir:

a) estimativa de inadequação dos domicílios urbanos duráveis

Especificação	Adensamento Excessivo	Inadequação Fundiária Urbana	Carência de infra-estrutura	Inexistência de Unidade Sanitária	Inadequação por Depreciação
Norte	184.822	56.346	1.165.622	162.865	20.124
Nordeste	385.916	432.270	4.010.073	714.738	195.798
Sudeste	1.133.647	650.406	2.155.271	315.379	505.510
Sul	198.062	325.923	1.469.648	179.154	100.735
Centro-Oeste	122.492	43.799	1.460.462	94.565	14.502

Brasil	**2.024.939**	**1.508.744**	**10.261.076**	**1.466.701**	**836.669**

b) percentual de inadequação dos domicílios urbanos duráveis

Especificação	**Adensamento Excessivo**	**Inadequação Fundiária Urbana**	**Carência de infra-estrutura**	**Inexistência de Unidade Sanitária**	**Inadequação por Depreciação**
Norte	9,4	2,9	59,6	8,3	1,0
Nordeste	5,0	5,6	51,7	9,2	2,4
Sudeste	6,2	3,5	11,7	1,7	2,7
Sul	3,4	5,6	25,1	3,1	1,7
Centro-Oeste	4,5	1,6	53,9	3,5	0,5
Brasil	**5,5**	**4,1**	**28,0**	**4,0**	**2,2**

Estima-se que a maioria dos domicílios com adensamento excessivo sejam casas (96,2% do total), problema cuja solução passa pela abertura de linhas de crédito para aquisição de materiais de construção. O problema de densidade excessiva se concentra nos domicílios com renda mensal familiar de até três salários mínimos (50,7% do total).

Em relação à inadequação fundiária, estima-se que 1,5 milhão de moradias urbanas está nesta situação, representando 4,7% do total. No cruzamento com as faixas de renda, observa-se a maior parcela de domicílios com inadequação fundiária concentrada nas famílias com renda de até três salários mínimos (35,1%). O índice também é elevado nas faixas de renda de cinco a dez salários (21,2%) e nas faixas acima de dez (22,5%).

Quanto à qualidade dos serviços de infra-estrutura oferecidos à sociedade, estima-se que 28% do total dos domicílios estão inadequados, ou seja, sem ao menos um dos serviços essenciais básicos. Deste montante, 39,1% localiza-se no Nordeste, justamente onde a população é mais pobre, seguido pelo Sudeste, com 21%. O serviço mais deficitário nos domicílios brasileiros é o esgotamento sanitário

(79,3%), seguido da falta da rede geral de abastecimento de água (15,3%)[25]. A concentração de domicílios inadequados se dá na faixa de até três salários mínimos, representando 58,9% dos carentes no país.

Sobre a evolução do déficit habitacional brasileiro os dados apontam um incremento absoluto que passa de 5.374.380, em 1991, para 6.539.528 unidades habitacionais, representando um acréscimo de 21,7%, durante a década e um crescimento de 2,2% ao ano. Ou seja, o déficit habitacional aumentou em geral e aumentou principalmente para os moradores na faixa mais baixa da renda mensal familiar recebida. Verifica-se a necessidade de uma política de *subsídio* à política habitacional, abrangendo os aspectos da produção e comercialização das moradias. Os mecanismos de mercado e as políticas públicas têm sido insuficientes para a solução do problema, posto que 83,2% do déficit urbano concentra-se nas famílias de baixa renda. O déficit rural também está concentrado nas famílias com renda mensal de até dois salários mínimos.

IV. FUNDAMENTOS LEGAIS DA PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL[26]

O direito à moradia é um direito humano protegido pela Constituição Brasileira e pelos Instrumentos Internacionais. Os cidadãos brasileiros são sujeitos de direito internacional aptos a exigir processualmente a promoção e o cumprimento de seus direitos humanos junto aos organismos internacionais de proteção. Essa relação entre indivíduos, Estados Nacionais e Organismos Internacionais decorre da adoção pelas Nações Unidas dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966), cujo fundamento é a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais constituem-se pretensão dos indivíduos ou da coletividade perante o Estado, os quais são reconhecidos pelas Constituições democráticas modernas e integram a legislação positiva de grande parte dos Estados contemporâneos. Entretanto, a positivação destes direitos não tem significado sua efetivação e concretização para as pessoas que habitam os países em desenvolvimento.

---

[25] Esses totais não representam o universo dos domicílios sem estes serviços, pois se referem àqueles que não dispunham apenas de um deles.

[26] Este capítulo foi elaborado com base nos relatórios: *"Relatório Nacional sobre a situação dos direitos humanos e a reforma agrária no Brasil,* Centro de Justiça Global, Comissão Pastoral da Terra e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, 2000; *"O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Relatório da Sociedade Civil"*, Brasília, 2000; *"Extrema pobreza no Brasil - a situação do direito à alimentação e moradia adequada"*, Nélson Saule Jr. e Maria Helena Rodriguez. São Paulo, Ed. Loyola, 2002.

O direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é parte, em especial na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV, item 1); no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, Artigo 11(1)[27]; na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, Artigo 5(e)(iii); na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, Artigo 9(2); na Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, Artigo 14(2)(h); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, Artigo 27(3); na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976, Seção III(8) e capítulo II(A.3); na Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, capítulo 7(6) e na Agenda Habitat de 1996.

Na Constituição Brasileira o direito à moradia está previsto como um direito social, a exigir a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais. É obrigação do Estado impedir a regressividade do direito à moradia e também tomar medidas de promoção e proteção deste direito[28]. Os compromissos que constam nos Tratados e Convenções internacionais têm natureza vinculante aos países signatários, acarretando obrigações e responsabilidades aos Estados pela falta de cumprimento das obrigações assumidas.

A Constituição Brasileira adota a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios que deve reger as relações internacionais, no Artigo 4º, II. O Congresso Nacional aprovou o texto do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais por meio do Decreto Legislativo nº 226 de 1991, assim como a Presidência da República também o fez por meio do Decreto nº 591 de 1992, afirmando que o Pacto será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Portanto, o Estado brasileiro tem a obrigação de adotar políticas públicas de habitação que assegurem a efetividade do direito à moradia. Tem também responsabilidade de impedir a continuidade de programas e ações que excluem a população de menor renda do acesso a uma moradia adequada. A dimensão dos problemas urbanos brasileiros contém a questão habitacional como um componente essencial da atuação do Estado Brasileiro como promotor de políticas voltadas para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a justiça social. A *cidade informal* evidencia a necessidade de construção de uma política

---

[27] O Brasil ratificou também o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em 1992.

[28] Os Princípios de Maastricht (1997) sobre Violações de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais dispõe (state) sobre as formas de violação baseadas em atos de omissão e atos de comissão praticados pelos Estados.

urbana que vise a inclusão social e territorial da população, tendo como meta a regularização fundiária e a urbanização dos assentamentos de baixa renda.

A promoção de políticas públicas pelo poder público e demais atores sociais deve ser realizada mediante a integração das políticas setoriais tendo como diretriz desta integração a efetivação do direito a cidades sustentáveis. O direito a cidades sustentáveis tem como fonte de origem os preceitos constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. O pleno exercício do direito às cidades sustentáveis compreende condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania e os direitos humanos, de participar da gestão da cidade e de viver em cidades com qualidade de vida social e ambiental.

No Brasil, uma nova ordem legal urbana vem sendo construída a partir dos anos 90, fruto da luta de movimentos sociais que lutam por melhores condições de moradia, saneamento e transportes, de ONGs de direitos humanos e entidades representativas de categorias profissionais e de trabalhadores[29]. Essa nova legislação, tem por base a Constituição Federal de 1988 que reconheceu o direito à moradia como um direito fundamental, adotando diretrizes instrumentos de combate a exclusão social mediante a efetivação da reforma urbana. Para fins de proteção do direito à moradia das pessoas que vivem nos assentamentos precários, a Constituição Federal adotou o usucapião urbano[30] e a concessão especial de uso para fins de moradia[31] (artigo 183), que foram regulamentados pelo lei federal de desenvolvimento urbano, denominada Estatuto da Cidade[32], e pela Medida Provisória nº 2.220 de 2001. Para fins de implementação da reforma urbana e do cumprimento da função social da propriedade, a Constituição adota como instrumentos a lei federal de desenvolvimento urbano, o plano diretor, o parcelamento e a edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo e a desapropriação com títulos da dívida. Esta desapropriação será realizada pelo município, após o proprietário não ter cumprido a determinação de parcelar ou edificar sobre o imóvel vazio ou subtilizado e após a incidência do imposto progressivo pelo prazo de 5 anos. A indenização, neste caso, refletirá o valor de base de cálculo do imposto predial e

---

[29] Dentre estes destacam-se o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular, o Fórum Nacional da Reforma Urbana, o Movimento Nacional de Justiça e Direitos Humanos e a Central Única dos Trabalhadores.

[30] *Usucapião* é uma forma originária de aquisição da propriedade privada que opera mediante o exercício continuado da posse sobre um imóvel durante cinco anos, para fins de moradia, sem oposição judicial do proprietário.

[31] Terá direito subjetivo à *Concessão Especial* toda a pessoa que exercer posse continuada sobre área de propriedade pública, por determinado lapso temporal, para fins de moradia, sem oposição judicial do poder público.

[32] A lei federal de desenvolvimento urbano (nº 10.257), denominada Estatuto da Cidade, foi aprovada em 10/07/2001 após 12 anos de tramitação no Congresso Nacional. Esse foi o tempo que duraram as negociações em torno do conteúdo da lei envolvendo os setores ligados ao capital imobiliário e os setores vinculados à luta pela reforma urbana.

territorial para o imóvel, descontando o montante incorporado em função de obras realizadas pelo poder público (artigo 8º do Estatuto da Cidade).

Quanto à propriedade rural, a Constituição Brasileira prevê a desapropriação pela União de imóveis improdutivos, que não estejam cumprindo uma função social, para fins de reforma agrária (artigo 184)[33]. Entretanto, a indenização a ser paga deverá ser prévia e justa, em títulos da dívida agrária.

Instrumentos de cumprimento da função social da propriedade urbana

O Estatuto da Cidade estabelece princípios e diretrizes que expressam uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano que deve orientar a ação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade. Cidade e propriedade adquirem novo significado e alcance no contexto da ordem jurídico-urbanística brasileira frente à exigibilidade constitucional de que ambas têm de atender a funções sociais quanto ao acesso, utilização e distribuição de suas riquezas e possibilidades.

Seu conteúdo teve origem na emenda popular da reforma urbana que foi apresentada durante o processo constituinte de 1988, a qual baseou-se nos seguintes princípios fundamentais: *Direito à Cidade e à Cidadania*, que compreende o acesso universal aos serviços e equipamentos urbanos, à terra, à moradia, ao meio ambiente sadio, ao lazer, transporte, saneamento, à participação no planejamento da cidade, à educação e saúde; *Gestão Democrática da Cidade*, entendida como a forma de planejar, tomar decisões, legislar e governar as cidades com participação e controle social, de forma a dar legitimidade e sustentabilidade à nova ordem jurídica-urbanística de natureza social; *Função Social da Propriedade*, de forma a evitar a retenção especulativa do solo urbano ou a utilização inadequada do solo que resulte na sua subutilização ou não utilização, garantindo o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano[34].

O Estatuto da Cidade constitui-se em um importante suporte jurídico para a ação dos governos municipais que buscam alternativas para a solução dos graves problemas urbanos, sociais e ambientais que atingem enormes parcelas da população brasileira. É reconhecido o papel fundamental dos municípios na formulação e condução do processo de gestão das cidades, estabelecendo diretrizes para nortear a elaboração de políticas públicas urbanas. O Estatuto da

---

[33] De acordo com o artigo 185 da Constituição, a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

[34] Carta de princípios para a elaboração do Plano Diretor elaborada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, 1989.

Cidade consolida e amplia a competência jurídica da ação municipal instituída pela Constituição Federal.

A nova lei apresenta quatro inovações fundamentais: a consolidação de um novo marco jurídico-político relativo à propriedade urbana, que deve orientar a formulação de normas de Direito Urbanístico; a instituição e regulamentação de instrumentos que vão garantir a sustentação de uma ordem urbana socialmente justa e includente pelos municípios; a garantia da gestão democrática das cidades pelos agentes que a produzem, constróem e utilizam; e a regulamentação de instrumentos de regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais.

O Estatuto define os instrumentos que o poder público, especialmente o Município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades:

- *Instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade* - plano diretor, parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado);

- *Instrumentos de regularização fundiária*[35] - usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso, zonas especiais de interesse social;

- *Instrumentos de gestão democrática da cidade* - conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

A Lei Federal 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.788/99, prevê a possibilidade do poder público assumir a regularização fundiária de loteamentos clandestinos implantados sem a observância das normas urbanísticas e sem a autorização da Prefeitura e Registro de Imóveis, em benefício das pessoas que adquiriram terrenos de boa-fé. Essa legislação protege o direito à moradia e a segurança da posse da população que reside em conjuntos habitacionais ou terrenos localizados em loteamentos irregulares. Ela também estabelece medidas penais que devem ser aplicadas contra os proprietários que praticam crimes urbanísticos, vendendo terrenos em áreas não parceladas ou urbanizadas, além de considerar esta prática como crime contra a Administração Pública.

---

[35] No caso de regularização de assentamentos humanos em áreas urbanas de preservação ambiental ocupadas, as normas ambientais não podem ser consideradas como impeditivas a essa regularização, pois contraria o dispositivo constitucional de proteção do direito à moradia.

Quanto à proteção aos despejos forçados, o Estatuto da Cidade prevê a utilização de dois instrumentos:

- *Usucapião urbano*, que pode ser invocado como matéria de defesa em ações que visem a remoção da população moradora em áreas irregulares. A sentença judicial que reconhecer o usucapião urbano valerá como título para registro da propriedade em nome do ocupante no Registro de Imóveis;

- *Zonas especiais de interesse social* - uma vez instituídas sobre áreas com ocupação irregular de baixa renda, garantem a permanência legal das pessoas que vivem nestes locais.

A proteção do direito à moradia da população que vive em cortiços[36] é assegurada pela Lei Federal nº 8.245/93, que contém normas específicas no que diz respeito a intervenção do poder público para promover a reforma nos imóveis urbanos declarados como cortiços. Com base no artigo 2º, § único, os ocupantes de cortiços são considerados titulares de direitos como locatários ou sublocatários de habitações coletivas multifamiliares. E, como titulares de direitos, estes moradores podem legalmente exigir do locador (proprietário ou intermediário), a reforma e a melhoria das condições habitacionais do imóvel. Caso o proprietário se negue em efetuar a reforma em prédio considerado em condições precárias pelo poder público, os moradores poderão depositar os aluguéis em juízo até que a obrigação seja cumprida. As Administrações Municipais deverão vistoriar os imóveis identificados como cortiços para conferir as condições de habitabilidade e poderão utilizar os valores dos aluguéis depositados em juízo pelos moradores para realizar as reformas necessárias, caso haja a omissão do proprietário. Outro aspecto importante refere-se ao valor do aluguel para as habitações coletivas, previsto no artigo 21. O aluguel da sublocação não pode exceder o da locação e, nas habitações multifamiliares, a soma dos aluguéis não poderá ser superior ao dobro do valor da locação.

Instrumentos de cumprimento da função social da propriedade rural

[36] Este tipo de habitação coletiva precária onde predomina o aluguel de cômodos ou habitações, é encontrado com freqüência nas regiões centrais das grandes cidades, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro. Geralmente os moradores sublocam os cômodos de uma terceira pessoa, denominada intermediário, que loca do legítimo proprietário. Ocorria que o intermediário não repassava o pagamento dos aluguéis efetuado pelos moradores para o proprietário, que acabava obtendo na justiça o direito de despejá-los, já que não possuíam qualquer contrato ou garantia com o legítimo dono do prédio.

De acordo com o Censo de 1995, há cerca de 4,8 milhões de famílias sem terra no país. São famílias que pagam aluguel, ocupam áreas ou que possuem propriedades rurais menores do que cinco hectares. A Constituição Brasileira prevê que as terras que não cumprem uma função social serão desapropriadas para fins de reforma agrária.

O Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.50464) é uma lei impeditiva da transformação da estrutura agrária brasileira, ao que pese o fato de ter sido instituída com o objetivo de promover a reforma agrária e estabelecer uma política agrícola. Nesta lei é estabelecida uma medida mínima de área necessária para a subsistência de uma família. Entretanto, deixa de contemplar o máximo permissível.

Os conceitos de empresa rural e latifúndio são imprecisos, permitindo que as grandes extensões de terras inaproveitadas, desde que aproveitadas de "forma racional", sejam incluídas na categoria de empresa rural, afastando a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária. O Estatuto da Terra apresenta a desapropriação por interesse social como sendo uma forma de controle da propriedade. Entretanto, ele exclui da possibilidade de desapropriação as empresas rurais e as áreas situadas em zonas não declaradas prioritárias para fins de reforma agrária pelo governo. Desta forma, abandona a noção de função social estabelecida no artigo 2º.

A desapropriação é também um processo lento e burocrático. A exigência de prévia e justa indenização, mesmo que em títulos da dívida, constitui-se obstáculo para a celeridade da desapropriação. Os proprietários geralmente reivindicam que o "preço justo" na desapropriação é aquele estabelecido pelo mercado e, mediante este tipo de reivindicação, defende como legítima a utilização da terra como bem destinado à especulação, ao investimento. O Poder Judiciário, por sua vez, estabeleceu como "preço justo" aquele determinado pelo juiz na sentença desapropriatória de cada imóvel. Desta forma, os tribunais adotaram posicionamentos bastante diferenciados, pois cada juiz julga a partir de critérios próprios. Isto não ocorreria se a indenização tivesse por base o valor declarado pelo proprietário para fins de pagamento do imposto territorial rural.

A Constituição Brasileira destinou um capítulo ao tratamento da política agrícola e fundiária e da reforma agrária. O artigo 191 prevê o usucapião rural, que assegura o direito de propriedade a toda pessoa que possuir área de terra em zona rural por cinco anos, tornando-a produtiva e utilizando-a para moradia, desde que o imóvel não exceda a 50 hectares e que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel. O artigo 184 trata da desapropriação para fins de reforma agrária de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, tal como definida pelo artigo 186. A função social da propriedade é determinada de acordo com o nível

de produtividade, somado aos critérios de cumprimento de direitos trabalhistas e a proteção ao meio ambiente.

Em maio de 2000 o governo anunciou um conjunto de medidas visando a incriminação dos trabalhadores que ocupassem terras e prédios públicos. Por meio da 38ª edição da Medida Provisória nº 2.027 de 04 de Maio, o governo acrescentou à legislação agrária[37] os seguintes dispositivos:

- A não incidência de juros compensatórios quando o imóvel desapropriado possuir grau de utilização da terra e de eficiência da exploração igual a zero (artigo 1º). A incidência de juros compensatórios sobre imóveis desapropriados já constitui inominável imoralidade; descartar essa possibilidade somente para os imóveis *totalmente* improdutivos é inaceitável. Bastará o cultivo de poucos produtos para que o proprietário faça jus aos juros compensatórios. No caso da reforma agrária, a Constituição Federal não prevê juros legais no pagamento da indenização;

- Impedimento de desapropriação para fins de reforma de imóvel que integre o programa de arrendamento, enquanto estiverem arrendados (artigo 2º). A figura do arrendamento existe desde o Estatuto da Terra e historicamente tem significado o aumento da exploração e da miséria dos trabalhadores rurais. Essa medida é claramente inconstitucional, pois amplia, por Medida Provisória, os casos em que a desapropriação não é permitida, prevista no artigo 185 da Constituição (pequena, média e propriedade improdutiva). Agora basta que o latifundiário escreva seu imóvel no programa de arrendamento que estará imune à reforma agrária;

- O imóvel rural que for invadido ou objeto de esbulho possessório não sofrerá vistoria do governo pelo prazo de 2 anos para fins de verificação da sua improdutividade. Não havendo vistoria, não há desapropriação. Trata-se de mais uma medida inconstitucional prevendo outra hipótese de imunidade à reforma agrária;

- As entidades, organizações ou movimentos que direta ou indiretamente auxiliar, incentivar, colaborar ou participar de invasão de imóveis rurais ou bens públicos, não receberão recursos públicos. Caso já tenham recebido os recursos, o poder público poderá rescindir o contrato e reter os valores concedidos. É um esforço de intimidação e criminalização das lutas dos trabalhadores rurais, cujas vítimas, ao final, serão as próprias famílias assentadas em projetos de assentamento;

---

[37] Além do Estatuto da Terra compõe a legislação agrária a Lei nº 8.629/93, que regulamenta a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 76/93, que estabelece procedimento especial para a desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, e a Lei nº 9.393/96 que dispões sobre o imposto territorial rural como instrumento da política fundiária.

- Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão por parte dos proprietários rurais, será aplicada pena administrativa com valor pecuniário e o cancelamento do cadastro do imóvel rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural. Apenas agora o governo resolveu adotar medida no sentido de não incentivar prática fraudulenta dos proprietários, amplamente conhecida no país.

No rumo da política de "descentralização", o governo federal segue com o desmantelamento das estruturas institucionais públicas ligadas à política fundiária e agrária, transferindo os custos políticos e financeiros da reforma agrária para os Estados e Municípios. O próprio Estatuto da Terra já fornecia os instrumentos legais para que Estados e Municípios atuem de forma complementar, por meio de convênios, na implementação da reforma agrária.

Além disso, o governo estabeleceu um conjunto de medidas coercitivas para evitar a ocupação de terras rurais pelos trabalhadores, especialmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), criando a Divisão de Conflitos Agrários e Fundiários no âmbito da Polícia Federal. No plano da *execução* da reforma agrária, o governo federal quer transferir os custos e as competências para os Estados e Municípios, enquanto mantém no plano federal a repressão aos atores da luta pela reforma agrária.

V. RESPONSABILIDADE DO ESTADO BRASILEIRO[38]

O direito à moradia como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social pressupõe a ação positiva do Estado por meio da execução de políticas públicas habitacionais.

No campo doutrinário as normas constitucionais de caráter programático referentes aos direitos humanos de segunda geração têm aplicabilidade direta e imediata. "`As normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição" (CANOTILHO 1989). Em face da constituição brasileira, os direitos econômicos, sociais e culturais têm plena eficácia, gerando obrigações imediatas para o Estado realizar as medidas necessárias para efetivar esses direitos, dentre os quais o direito à moradia. De acordo com o artigo 5º parágrafo 1º, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Sendo a moradia um direito fundamental previsto na Constituição e estando ele incorporado ao direito brasileiro nos termos dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o

[38] Esse capítulo foi elaborado com base no artigo "Direito à Moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro", de Nélson Saule Jr., 1999.

Brasil é parte, com fundamento no artigo 4º, inciso II e artigo 5º, parágrafo 2º, conclui-se que o Estado brasileiro tem obrigação de efetivar de forma progressiva o direito a moradia.

A obrigação de tornar efetivo o direito à moradia de forma progressiva exige do Estado Brasileiro a criação de meios materiais indispensáveis para o exercício desse direito, por meio das seguintes medidas:

Adoção de instrumentos financeiros, legais, administrativos, fiscais, urbanísticos e de regularização fundiária para a promoção de uma política habitacional;
Constituição de um sistema nacional de habitação de interesse social, descentralizado, com mecanismos de participação popular e recursos subsidiados;
Revisão de legislação e instrumentos de modo a eliminar normas que acarretem algum tipo de restrição e discriminação sobre o exercício do direito à moradia;
Imediata implementação de legislações e instrumentos de garantia do direito à moradia, especialmente o Estatuto da Cidade;
Destinação de recursos públicos para a política habitacional.

A realização progressiva do direito à moradia produz os seguintes efeitos imediatos:

- A faculdade de o cidadão exigir de forma imediata as ações constitutivas desse direito, em face da inércia do Estado, que pode gerar inconstitucionalidade por omissão;
- O direito de acesso a Justiça mediante ações e processos judiciais eficazes destinados à proteção do direito à moradia;
- O direito de participar da formulação e execução e implementação da política habitacional.

No sistema federativo brasileiro há a previsão de repartição de competências legislativas e administrativas entre União, Estados e Municípios, sendo estes últimos reconhecidos como entes da federação, com autonomia própria (artigo 18). A repartição de responsabilidades é definida com base nas competências constitucionais privativas, exclusivas, comuns, concorrentes, reservada e suplementar atribuídas à União, aos estados e aos Municípios. O princípio norteador da repartição é o da predominância de interesses: à União competem matérias de interesse nacional e internacional; aos Estados os assuntos de interesse regional; aos Municípios, os temas de interesse local.

A formação de um sistema de normas de direito urbanístico é exigência da Constituição, que é composto pelas normas constitucionais relativas à questão urbana, lei federal de desenvolvimento urbano[39], normas das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais de política urbana, legislação municipal urbanística e planos diretores.

De acordo com o artigo 21, XX da Constituição, compete privativamente à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. As diretrizes vão nortear as políticas urbanas a serem implementadas pela União, Estados e Municípios. A União tem competência privativa para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (artigo 21, IX da Constituição), bem como competência para instituir diretrizes gerais sobre a política fundiária.

No aspecto legislativo, é competência privativa da União legislar sobre direito civil, abrangendo os temas da moradia, locações, direito de propriedade, uso, usufruto, compra e venda. A União tem competência concorrente sobre direito urbanístico, sendo de sua competência o estabelecimento das normas gerais, por meio de lei federal sobre desenvolvimento urbano (artigo 24, inciso I). De acordo com o artigo 182, parágrafo 4º da Constituição, essa lei federal é necessária para regulamentar os instrumentos de cumprimento da função social da propriedade pelos Municípios, com base na política urbana expressa pelo plano diretor. Inexistindo lei federal, os Estados podem editar normas de direito urbanístico visando capacitar os Municípios.

Os Estados podem editar uma lei estadual de política urbana visando a aplicação conjunta com os Municípios, com base na competência concorrente. Os Estados têm competência para instituir políticas urbanas para as regiões metropolitanas, com organismos e instrumentos próprios. Os Estados têm competência legislativa concorrente com a União para instituir serviço de assistência jurídica gratuita para a população de baixa renda, como medida de democratização do acesso à justiça.

De acordo com o artigo 23, IX da Constituição, a obrigação de promover o direito à moradia é competência comum da União, Estados e Municípios, que deverão implementar programas habitacionais, de saneamento e de melhorias urbanas[40]. O Estatuto da Cidade estabelece no artigo 3º as competências da União para a consecução da política urbana: a) legislar sobre normas gerais de interesse urbanístico; b) legislar sobre normas para a cooperação entre os diferentes entes

---

[39] Que, ao ser aprovada em agosto de 2001 passou a denominar-se Estatuto da Cidade.

[40] A competência comum confere à União, Estados e Municípios patamar de igualdade para a promoção de políticas e ações. O exercício desta competência por um dos entes federativos não exclui o outro, a qual pode ser exercida cumulativamente.

da federação, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; c) promover programas de construção de moradias e de saneamento básico por iniciativa própria ou em conjunto com Estados e Municípios; d) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

De acordo com o Estatuto, à União compete o estabelecimento de normas (diretrizes, princípios, regras jurídicas gerais), enquanto que aos Municípios cabe para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e promover adequado ordenamento territorial, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal.

Com base no artigo 182 da Constituição o Município é o principal responsável pela execução da política urbana e daí decorre sua competência para desenvolver programas habitacionais no âmbito local. O Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana que vai estabelecer as diretrizes e os instrumentos de uso e ocupação do solo urbano e de cumprimento da função social da propriedade. De acordo com o Estatuto da Cidade, os planos diretores devem ser elaborados mediante a participação direta da população e devem prever um sistema democrático de gestão da cidade. Os Municípios também podem adotar leis e instrumentos específicos de habitação de interesse social, regularização fundiária e planos de urbanização de assentamentos informais, bem como mecanismos de participação e gestão popular da política habitacional.

VI. POLÍTICAS PÚBLICAS E FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS[41]

Desde a aprovação da Lei nº 4.380/64, que instituiu o sistema financeiro de habitação e o Banco Nacional de Habitação, não há no Brasil um Sistema Nacional de Habitação, com definição clara das atribuições de cada esfera de governo e dos agentes públicos e privados envolvidos. Hoje se verifica uma desorganização da área habitacional, com a atuação de diferentes esferas de governo, cada qual adotando regras de financiamento diferentes, dispersando recursos em intervenções sobrepostas, adotando subsídios sem critérios claros, etc. Faltou aos ministérios que trataram até agora da questão habitacional apoio institucional às atividades de suporte à implantação de políticas públicas, tais como gestão de sistema de dados e informações e a realização de estudos e pesquisas.

Também é um mito que haja falta de recursos para o setor. Na verdade

[41] Este capítulo foi elaborado com base nos dados constantes no Projeto Moradia, do Instituto Cidadania (São Paulo, 2000) e no Documento Preliminar de Política Nacional de Habitação produzido pelo Movimentos Nacionais de moradia (São Paulo, 2002).

falta moradia e sobra dinheiro. O fato é que a maioria absoluta da população não dispõe de renda suficiente para atender às condições de financiamento, o que impõe a adoção de uma política ampla de subsídios. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) poderia, sozinho, fornecer recursos para operações de crédito na ordem de R$ 4,5 bilhões por ano, oriundos do retorno de operações de crédito. Entretanto, o percentual atual estabelecido atender famílias com renda de até seis salários mínimos é de 20%. No período de 1992 a 1995 as contratações com recursos do FGTS foram suspensas, criando-se os seguintes programas habitacionais federais:

- *Habitar-Brasil* - destina-se a apoiar os poderes públicos estaduais e municipais na melhoria das condições de habitabilidade de famílias com renda de até 3 salários mínimos que vivem em áreas imprópria para a moradia. Os recursos utilizados advêm do Orçamento Geral da União, recursos próprios de Estados e Municípios e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os recursos são repassados a fundo perdido.

- *Pró-Moradia* - destina-se a financiar a melhoria das condições de moradia de famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, através das modalidades de urbanização, aquisição ou produção de lotes urbanizados, materiais de construção, produção e urbanização de conjuntos habitacionais. Utiliza recursos do FGTS, dos próprios mutuários e dos orçamentos de Estados e Municípios. Os recurso são repassados aos Estados e Municípios mediante a tomada de empréstimo pelos Estados ou Municípios, a taxa de juros de 5% ao ano, com contrapartida mínima de 10% do valor do investimento.

- *Carta de Crédito Individual* - destina-se a financiar a melhoria das condições de moradia de famílias com renda mensal de até 12 salários mínimos, através das modalidades de aquisição de unidade habitacional (avaliada no máximo em R$ 58 mil) ou lote urbanizado (valor máximo de R$ 10 mil); conclusão, reforma ou ampliação de imóvel usado. Os recursos são originários do FGTS e repassados diretamente às famílias. O financiamento e o prazo de pagamento são calculados em função da renda do interessado.

- *Carta de Crédito Associativo* - destina-se a financiar a construção de unidade habitacionais (valor máximo de R$ 31,5 mil) ou lote urbanizado (valor máximo de R$ 8 mil), através da concessão de financiamento a pessoas físicas agrupadas em condomínios ou organizadas por sindicatos, cooperativas ou associações voltadas à produção habitacional. Os recursos são provenientes do FGTS e repassados diretamente às famílias. O financiamento e o prazo de pagamento são calculados em função da renda dos indivíduos e não da cooperativa ou associação.

- *Apoio à Produção de Habitações* - destina-se a financiar a produção de até 500

unidades habitacionais populares por empreendimento. Utiliza recursos do FGTS e o valor do empréstimo ao agente financeiro estadual ou municipal será repassado ao mutuário final em até 80% do valor de venda ou avaliação.

- *Arrendamento Residencial* - criado em 1999, atende famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos que vão arrendar o imóvel edificado ou reformado pelo poder público, com opção de compra ao final de 20 anos de pagamento. Os recursos advêm do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado no âmbito do programa e constituído de recursos do FGTS e recursos não onerosos.

Os programa *Pró-Moradia* foi suspenso em 1988 devido à falta de capacidade de pagamento e ao endividamento de Estados e Municípios. O programa *Habita-Brasil*, um dos únicos que utilizava recurso a fundo perdido, está prejudicado devido ao corte de recursos para habitação no Orçamento Geral da União.

Os programas *Carta de Crédito Associativo* e *Carta de Crédito Individual* são praticamente inacessíveis para a população de baixa renda frente às exigências de comprovação formal de renda pelas famílias, que não podem constar em cadastros públicos como devedoras de qualquer tipo de crédito. Além disso, desde a sua criação em 1995 até outubro de 2000, verifica-se que o *Carta de Crédito Individual* aplicou apenas 5,2% de seus recursos em empréstimos para faixas de renda de até 3 salários mínimos, onde se concentra o maior déficit, enquanto o *Carta de Crédito Associativo* nada aplicou nesta faixa.

O programa de *Arrendamento Residencial* também exige comprovação formal de renda e o custo da unidade é inacessível a famílias de baixíssima renda.

Esses programas são importantes, mas as operações carecem de articulação a nível federal. A maioria dos financiamentos advém de instituições internacionais, principalmente Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, cujos empréstimos são em dólar e a taxas de juros superiores às do FGTS. Além disso, a maioria dos recursos destina-se para faixas de renda de mais de 10 salários mínimos.

Apesar do setor habitacional ter recebido um significativo volume de dotações orçamentárias para os programas de interesse social, há uma pulverização destes recursos e a falta de sintonia institucional entre os órgãos gestores, financeiros e promotores da política habitacional. Os Estados e Municípios desenvolveram programas próprios, com recursos internacionais e de seus orçamentos, sem o envolvimento dos órgãos federais. A falta de dados sobre os programas executados pelos Estados, Municípios e iniciativa privada e a falta de um sistema de informações dificultam a realização de um diagnóstico habitacional.

As maiores carências institucionais são verificadas nas administrações municipais, justamente o setor que trata mais diretamente da questão habitacional. Elas não contam com órgãos e recursos humanos estruturados para o planejamento, formulação, execução e avaliação de políticas habitacionais.

A população de baixa renda, mesmo que tenha acesso à moradia por meio de políticas públicas, terá dificuldade de reter esse bem se não houver uma ampliação do estoque geral de habitações. A transferência da habitação (ou expulsão branca, como é denominado) para camadas de maior poder aquisitivo será inevitável se a própria classe média tem dificuldade de acesso à terra e à moradia. Quanto menor o mercado, maior a exclusão, a ilegalidade e o os lucros especulativos e menor é a produtividade na indústria da construção.

O aluguel já foi a principal forma de provisão da moradia da classe trabalhadora no início do século. O congelamento dos alugueis por lei federal na década de 30 desestimulou o investimento privado no setor. Atualmente, o ônus excessivo de aluguel compõe 18% do déficit habitacional brasileiro. Outro fator que dificulta o acesso à moradia é o entendimento de que este acesso deve ser à *propriedade* de uma *habitação pronta*. Para viabilizar o atendimento da população que não tem condições de arcar com os financiamentos, há que se propor alternativas que possibilitem o acesso *gradativo* à moradia (tais como lotes urbanizados e materiais de construção) por meio de instrumentos que não impliquem, necessariamente, na aquisição da *propriedade* (como a concessão do direito real de uso e a concessão especial para fins de moradia).

É necessária a criação de linhas de financiamento para a reabilitação de áreas centrais principalmente das metrópoles. Muitos centros metropolitanos que são dotados de infra-estrutura, vêm sofrendo um significativo esvaziamento ao mesmo tempo em que as periferias continuam a crescer. Esta tendência contraria a orientação racional de desenvolvimento urbano, incentivando a extensão horizontal das cidades. O desafio é desenvolver projetos de reabilitação dos grandes centros em grande escala sem que implique na remoção da população hoje residente nos cortiços.

Outra demanda crescente verificada nos últimos anos é a das famílias que auferem renda mensal entre R$ 1 mil e R$ 2 mil e que cada vez menos têm acesso à moradia a preços de mercado. A construção por auto-financimento tem se tornado uma alternativa também para a classe média, mas inexistem linhas de financiamento para esta modalidade, obrigando os incorporadores a recorrer a linhas de crédito comerciais e a juros de mercado, o que encarece o custo final das habitações.

Em 1997, o governo instituiu o Sistema Financeiro Imobiliário, por meio da

Lei nº 9.514, cuja consolidação ainda depende de medidas adicionais do governo federal, tais como a redução das taxas reais de juros, a eliminação da discrepância entre a correção das prestações e saldos devedores, a instituição de mecanismos jurídicos de solução de questões contratuais entre credor e adquirente da habitação. Há também a necessidade de redução da carga tributária incidente sobre empresas e produtos voltados ao atendimento da população carente, uma vez que esta pode chegar, para as empresas da construção, a 43,61%[42] do resultado, elevando o custo final das habitações produzidas.

Em maio de 2002 foi instituído o *Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social*, com o objetivo de complementar, no ato da contratação, a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel ou o valor necessário para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas por instituições financeiras (relativas às despesas de contratação, administração e cobrança e aos custos de alocação, remuneração ou perda de capital). Os recursos são oriundos do Tesouro Nacional e o empréstimo deverá comprometer até 20% da renda familiar bruta do beneficiário, com taxas de juros de 6% ao ano. O programa prevê a complementação da capacidade financeira do proponente que recebe renda mensal máxima de R$ 580,00. Apesar de ser um programa importante para garantir moradia às famílias de baixa renda, os seus resultados ainda não podem ser avaliados porque recém foi iniciada a habilitação dos agentes financeiros aos recursos disponíveis.

O déficit habitacional da área rural não tem sido objeto de preocupação dos programas habitacionais. A diversidade das demandas habitacionais verificadas no campo exige medidas diferenciadas nos financiamentos: adaptação da periodicidade das prestações ao ciclo da atividade agrícola da família; adequação das garantias à realidade agrícola; concessão de subsídios para as famílias carentes; implementação vinculada de uma política agrícola e de reforma agrária; linhas de crédito para a melhoria dos imóveis e das condições de saneamento, abastecimento de água e eletrificação. As alocações orçamentárias anuais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) durante a administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso têm diminuído e, de acordo com as estatísticas governamentais, de Janeiro a Novembro de 2000 o governo federal gastou apenas 35% do total do orçamento anual disponível para reforma agrária.

Nova política habitacional

Nos anos 90, os movimentos populares de moradia que atuam no Fórum Nacional de Reforma Urbana apresentaram no Congresso Brasileiro uma iniciativa

[42] Fonte: Estudo do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná, em Fevereiro de 2002.

popular subscrita por 1 milhão de eleitores[43], criando o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular, com o objetivo de implantar uma política habitacional nacional para a população de baixa renda. O projeto contém a concepção de um sistema descentralizado e democrático, em que Estados e Municípios também deverão constituir seus próprios Fundos de Moradia a serem geridos por Conselhos com a participação popular. Para utilizar os recursos deste fundos, Estados e Municípios deverão desenvolver programas de habitação de interesse social tendo como agentes promotores as organizações comunitárias, associações de moradores, cooperativas habitacionais populares ou de sindicatos. A população beneficiária seria aquela que vive em condições precárias de habitabilidade, em favelas, loteamentos clandestinos ou cortiços.

Este Projeto de Lei de iniciativa popular ainda encontra-se em tramitação na Câmara de Deputados, tendo recebido uma emenda substitutiva global neste ano, decorrente de acordo entre o governo federal, a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados e o Fórum Nacional da Reforma Urbana. Esta emenda substitutiva institui o *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)*, visando uma atuação integrada da União, Estados e Municípios na definição de diretrizes habitacionais e no planejamento das ações decorrentes. O *Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social* (CNHIS) passa a ser o órgão central deste sistema, em que a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República é responsável pela gestão da aplicação dos recursos do *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* (FNHIS) e a Caixa Econômica Federal, responsável pela sua operação. Os recursos deverão ser aplicados em programas de interesse social tais como produção de lotes urbanizados, urbanização de favelas, intervenção em cortiços e habitações coletivas de alugueis, construção ou reforma de equipamentos comunitários vinculados a projetos habitacionais, regularização fundiária e aquisição de material de construção.

O CNHIS terá a participação da sociedade civil e caráter deliberativo, com competência para dar cumprimento às atribuições do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, instituído pelo Estatuto da Cidade, no que tange à habitação de interesse social.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social terá recursos oriundos de diversas fontes, dentre elas: empréstimos obtidos junto FGTS; de dotações do Orçamento Geral da União; do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT (sem prejuízo dos programas de Seguro-Desemprego e de Abono Salarial); de recursos arrecadados no Programa Nacional de Desestatização; da alienação de imóveis da União; etc.

---

[43] De acordo com a Constituição Federal, os cidadão podem apresentar projetos de leis de iniciativa popular mediante a subscrição de 1% do eleitorado nacional para projetos de lei de âmbito nacional.

O Projeto de Lei aguarda a votação final pelo Plenário da Câmara dos Deputados para ser posteriormente analisado e aprovado pelo Senado Federal.

Políticas públicas e gênero

De acordo com a Constituição Brasileira, homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, sendo também reconhecida a igualdade entre os cônjuges nas relações familiares[44]. A luta do movimento de mulheres pela instituição e aplicação de instrumentos legais e democráticos tem se dirigido à sociedade, visando a mudança de mentalidade para uma cultura de respeito às diferenças, e para o Estado, exigindo o cumprimento dos direitos conquistados. Muitas conquistas foram obtidas na última década, dentre as quais pode-se destacar: o reconhecimento do sufrágio eleitoral e dos direitos trabalhistas, a conquista de capacidade civil plena, a lei do divórcio, o reconhecimento da união estável, garantia de direitos reprodutivos, etc.

As mulheres ainda sofrem discriminações de diversas ordens, constatadas pelas estatísticas sociais que revelam a feminilização da pobreza, altos índices de analfabetismo e baixa representatividade nos espaços de poder da sociedade e do Estado. A população feminina constitui 51% da população brasileira. Na política, as mulheres representam apenas 6% do Senado e 14% da Câmara Federal, além de não ocuparem nenhum cargo de Ministro de Estado. As mulheres são 2/3 dos 875 milhões de analfabetos do país. Na força de trabalho constituem 40% do universo produtivo mas somente 20% detêm cargos de chefia. Há segregação ocupacional e as mulheres recebem menos que os homens para o mesmo tipo de trabalho (em 1999 elas ganham o equivalente a 60,7% dos rendimentos do homem). O acesso ao treinamento e à qualificação profissional é difícil. Como uma das conseqüências, as mulheres são maioria nos subempregos e no setor informal da economia. Cresceu o número de mulheres chefes de família, estimado hoje em 26%, fato que não as favorece nesta condição pois da separação ou divórcio geralmente decorre a omissão masculina nas responsabilidades paternas, gerando mais encargos para as mulheres.

A lacuna entre o conteúdo dos instrumentos internacionais e nacionais de proteção aos direitos humanos e as práticas sociais. A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher de 1995 considera que a emancipação da mulher é condição básica para a justiça social, que só será alcançada mediante a eliminação das atitudes discriminatórias e das estruturas sociais e econômicas injustas.

---

[44] O Brasil ratificou a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 1994 e o Protocolo opcional, que reforça essa Convenção, em 2001.

As mulheres trabalhadoras rurais adquiriram, a partir de 2000, o direito à aposentadoria rural e à posse de lote de terra. Somente em 2001 o governo passou a expedir os títulos de terra da Reforma Agrária também em nome da mulher, mesmo sem estarem legalmente casadas. Desde 1988 a Constituição assegura esse direito tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas (artigo 189, § único e artigo 183, § 1º).

Em relação a políticas públicas que visem, por exemplo, à igualdade de oportunidades de acesso das mulheres aos programas de moradia, à sua participação na elaboração de projetos habitacionais, verifica-se uma quase ausência do componente *gênero.* Geralmente o registro *por sexo das pessoas* não é realizado no âmbito de cadastros de beneficiários de programas habitacionais, tampouco a identificação das famílias chefiadas por mulheres[45].

Políticas públicas e Povos Indígenas

No Brasil a população indígena chega a 552 mil indivíduos, de acordo com o IBGE. A sua grande demanda é a garantia de território específico e a viabilidade da manutenção das formas originais de sobrevivência num meio predominantemente adverso, onde a lógica do mercado impõe-se como única possibilidade de sobrevivência. Outra dificuldade é que os programas estatais de sustento também forçam os índios a adaptarem-se ao modelo de mercado dominante.

A Constituição Brasileira reconhece aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, sendo de competência da União sua demarcação e proteção (artigo 231 e 232). Entretanto, os povos indígenas vêm sendo submetidos a condições de marginalização, exclusão, subordinação e exploração, o que tem contribuído para seu ritmo acelerado de desaparecimento, quando tal fato não sucede por condições precárias de saúde, alimentação ou moradia.

A problemática do território e do auto-sustento afeta a questão da moradia nas áreas indígenas. A pobreza e a precariedade nas aldeias é visível, tanto em relação à habitação quanto às condições de saneamento. A Constituição Brasileira deu impulso ao processo de demarcação de terras indígenas, permitindo a regularização fundiária e o reconhecimento oficial dessas terras. De acordo com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), as terras indígenas do país ocupam 929.209 km2, correspondente a 10,87% do território nacional, sendo que 738.344 km2 já estão demarcadas e registradas, representando cerca de 80% da totalidade. Entretanto, os restantes 20% correspondem a quase 50% do número total de

[45] No Rio Grande do Sul foi aprovada a Lei nº 11.574/01 que prevê a destinação de 20% das habitações de interesse social, em programas públicos, para mulheres chefes de família.

áreas indígenas, que permanecem sem demarcação. A maioria localiza-se no Nordeste e Sudeste, regiões onde a pressão dos interesses econômicos é enorme.

As terras indígenas são freqüentemente invadidas por garimpeiros, madeireiros e fazendeiros, ocasionando a transmissão de doenças, a destruição ambiental e da sua forma de organização social. A resistência dos índios à violação de seus direitos tem gerado violência contra eles, praticadas pelos que têm interesse nas exploração econômica de suas terras. A maioria está impune frente aos crimes praticados, citando-se como trágicos exemplos os massacres do povo de Tikuna (1998) e dos Yanomami (1993), que resultaram na morte de cerca de 200 índios.

O êxodo rural é um processo também verificado nas comunidades indígenas. A busca de alternativas para o sustento é o principal fator de deslocamento das áreas indígenas para as cidades, que conformam três situações básicas: os que se mudam em definitivo, os que vão de acordo com as estações e os que mendigam. As organizações alertam o Estado que as políticas públicas devem ser voltadas para as terras indígenas, sob pena de incentivar o êxodo rural para as cidades. Entretanto, a realidade dos índios urbanos exigem medidas para solucionar problemas relativos à sua sobrevivência física e cultural fora das terras originais.

Há tempos que os povos indígenas reivindicam uma reformulação do Estado de forma que seja construído um novo modelo participativo e democrático, pois no mundo moderno não existe nenhum território ou povo excluído da tutela de algum Estado. O governo brasileiro não tem uma política indigenista clara e ativa. Os recursos orçamentários destinados a essa população têm diminuído a cada ano (entre 1995 e 1998 houve uma redução de 58%), sendo que a *execução* orçamentária neste período atingiu uma média de utilização de apenas 70% dos recursos disponíveis.

Políticas públicas e Povo Negro

No Brasil, negros e pardos[46] são 45% da população. É a maior população fora da África. É a população mais pobre dentre os pobres, com menor nível educacional, com os piores e menos remunerados trabalhos. A Constituição Brasileira de 1988 consagrou aos remanescentes das comunidades de quilombos o direito às suas terras (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e garantiu o direito à manutenção de sua cultura. O Estado deve proteger as manifestações culturais e formas de expressão dos diferentes grupos formadores da nossa sociedade (artigo 215), que são consideradas patrimônio

[46] O censo brasileiro classifica a população em termos de cor em branca, negra, parda, amarela e índio.

cultural brasileiro (artigo 216). Entretanto, até o presente momento somente 5 áreas identificadas como pelo governo federal como de remanescentes de quilombos foram tituladas, num total de 700.

É a Fundação Palmares do governo federal que tem competência para tratar da questão dos afro-brasileiros, que não dispõe de um orçamento compatível com a magnitude de suas atribuições, havendo mais de quinhentas comunidades negras que aguardam o reconhecimento da propriedade da terra. Além da falta de recursos há ausência de sintonia entre as ações dessa Fundação e as do INCRA, órgão responsável pela questão agrária.

O processo de regularização fundiária das áreas das comunidades remanescentes de quilombos deve ser semelhante à das área indígenas, respeitando-se as diferentes formas de ocupação decorrentes da diversidade sociocultural e étnica. O reconhecimento de comunidades remanescentes é tratado pelo Decreto nº 3.912/01 que atribui à origem histórica o principal elemento de reconhecimento da identidade étnica desta população, em prejuízo de outros critérios de identificação utilizados pela antropologia. Esse posicionamento dificulta o processo de identificação, reconhecimento e titulação das terras.

O fato da população negra brasileira não dispor de terra necessária para a sua autodeterminação e autogestão é a perpetuação de um processo em um Estado racista e excludente.

O Movimento Negro, principal ator na luta anti-racista no Brasil, teve força para iniciar um debate político nos anos 90 em torno da implementação de políticas afirmativas. A III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação e a Intolerância Correlata da ONU, realizada em Durban em 2001, foi um marco internacional contra o racismo, sendo apontado como um grave obstáculo à realização da paz e dos direitos humanos. O racismo e a discriminação racial[47] está intimamente relacionada com o acesso desigual a bens e recursos por grupos sociais que são alvo de discriminação e racismo. De acordo com o programa de ação de Durban, as medidas de ação afirmativa[48] são indispensáveis para acelerar o processo de mudança rumo à igualdade.

VII. RECOMENDAÇÕES

---

[47] Há racismo quando as diferenças de cultura e de aparência são fatores de justificação para atribuir desníveis intelectuais e morais a determinados grupamentos humanos. A discriminação racial consiste em conduta, ação ou omissão, direta ou indireta, que viola direitos, com base em critério fundado no racismo ou preconceito.

[48] Uma das principais medidas da ação afirmativa é a política de cotas, que constitui-se na reserva de determinada quantidade de vagas no âmbito da educação, trabalho, política, para o grupo que sofre o processo de discriminação racial. No Rio de Janeiro, por exemplo, a Assembléia Legislativa aprovou em 2001 uma lei de cotas de 40% para estudantes negros nas universidades estaduais.

O Brasil tem o grave problema da concentração e da valorização de terras urbanas e rurais nas mãos de poucos, causa de inúmeros conflitos fundiários que resultaram na morte de muitos posseiros. O elevado número de propriedades improdutivas e ociosas sem função social exige a implementação das reformas agrária e urbana. A propriedade imobiliária deve ter uma regulação pública e democrática visando o cumprimento de uma função social habitacional, ambiental ou econômica, nos termos da política urbana ou agrária.

Frente à necessidade de se reverter a dramática realidade brasileira de falta de acesso à terra e à moradia pela população de baixa renda, extensivamente tratada neste relatório, recomendamos a adoção das seguintes medidas, as quais fazem parte da agenda dos movimentos sociais e estudiosos da área[49].

1. A implementação, pelo Governo Brasileiro, de uma política habitacional nacional descentralizada que garanta a todas as pessoas o direito à uma moradia adequada, entendida como aquela dotada de infra-estrutura básica, com acesso a transporte coletivo e a equipamentos públicos de saúde e educação, regularizada, segura, sadia e confortável.

2. A promoção, pelo Governo Brasileiro, do assentamento imediato de todas as famílias de trabalhadores rurais sem terra que estão acampadas ou ocupando áreas improdutivas, através de medidas de demarcação, parcelamento e regularização de terras, implantando infra-estrutura adequada para a produção agrícola e agro-industrial compatíveis com a preservação ambiental.

3. A canalização dos recursos obtidos com a cooperação internacional para a reforma agrária.

4. A implementação de uma reforma agrária ampla e massiva, revisando e revogando toda legislação contrária aos instrumentos internacionais de proteção aos direitos sociais, econômicos e culturais e à Constituição Federal.

5. A viabilização das condições para a oferta de crédito especial à produção, especialmente a agricultura de base familiar, incluindo uma política de pesquisa e extensão rural e de subsídios a pequeno agricultores.

---

[49] Essas recomendações foram elaboradas com base no Relatório da sociedade civil sobre o cumprimento, pelo Brasil, dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Brasília, 2000), no Relatório sobre a situação do Direito à Moradia e do Direito à Alimentação no Brasil, articulado pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (São Paulo, 2002), e na Carta de Recomendações para implementação do Estatuto da Cidade aprovada no encontro do Fórum Nacional da Reforma Urbana (Rio de Janeiro, 2002).

6. A expropriação, pelo Governo Federal, das terras que são utilizadas para escravidão e produção ilegal de plantas psicotrópicas destinando-as para a reforma agrária.

7. Que a função social da propriedade seja o eixo de uma política urbana includente que modifique a nossa realidade pela implementação combinada dos diversos instrumentos de reforma urbana, visando a regulação pública da propriedade privada, a justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização, o reconhecimento da cidade informal, a gestão democrática e o desenvolvimento sustentável.

8. A concretização dos direitos humanos nas cidades através da garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

9. A garantia do direito ao acesso à água potável para todos e a não privatização dos serviços públicos essenciais de saneamento.

10. A instituição de juizados especiais para julgar conflitos possessórios, ações de usucapião coletivo, de demarcação de terras e de regularização fundiária, mediante a realização de audiências públicas de negociação e conciliação com a presença dos envolvidos, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

11. A garantia da efetiva participação popular na elaboração dos planos diretores municipais, na definição e implementação de uma política habitacional de interesse social e na gestão democrática das cidades.

12. A articulação de programas habitacionais com programas de inclusão social de saúde, educação, assistência e geração de emprego e renda.

13. O reconhecimento da mulher como chefe de família na implementação da política habitacional mediante a viabilização de programas e a implantação de equipamentos públicos que facilitem a vida quotidiana e contribuam para a sua emancipação social, política e econômica.

14. A implementação imediata do Estatuto da Cidade por todos os níveis de governo, no âmbito de suas competências.

15. A promoção da regularização fundiária das áreas públicas da União, Estados e Municípios ocupadas por população de baixa renda, mediante a prestação de assistência jurídica gratuita.

16. Que os Governos Federal e Estadual apoiem os municípios e as entidades da sociedade civil com recursos e programas de capacitação para a execução da política urbana integrada, em especial nas regiões metropolitanas.

17. O incentivo às cooperativas habitacionais e aos mutirões para a produção de habitação de interesse social, com garantia de assistência técnica e material.

18. A revisão da legislação de parcelamento do solo e de registro de imóveis visando a simplificação de procedimentos de regularização fundiária e a redução de custos.

19. A viabilização de acesso ao crédito e financiamentos habitacionais principalmente para a população de baixa renda, abrangendo todas as etapas do processo produtivo (aquisição de terras; urbanização; construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais; recuperação de edifícios e habitações multifamiliares; regularização fundiária), adotando-se uma política de subsídios. Aprovação e implementação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

20. A implementação de programas de atendimento à população moradora de rua, incluindo saúde, educação, alimentação, qualificação profissional e abrigo.

21. A demarcação de todas as terras indígenas e a titulação da terra dos remanescentes de quilombos.

22. A adoção, em todas as esferas de governo, de mecanismos de participação democrática e de repartição de poder, tais como Orçamento Participativo, Conselhos Setoriais, iniciativa popular de leis e projetos, audiências públicas, conferências, etc.

BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. Espaço & Debates, nº 31, 1990.

CAMPOS Fº, Cândido Malta. Cidades brasileiras: seu controle ou o caos. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. São Paulo: Nobel, 1989.

CARDOSO, Adauto Lúcio e RIBEIRO, Luiz César Queiroz (Coord.). A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação das experiências recentes (1993-1996). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, FASE, 1999.

CARRION, Otília. Política Habitacional no período recente. Paper apresentado no I Encontro Estadual de Moradia, Porto Alegre, 1990.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Políticos e Sociais. Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte: 2001.

GRAU, Eros Roberto. Direito Urbanístico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Os direitos econômicos, sociais e culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades - alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. A Política Habitacional do Regime Militar. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: uma alternativa para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MELO, Marcus André Campelo. Classe, burocracia e intermediação de interesse na formação da política de habitação. In: Encontro Anual da ANPOCS, 12., São Pedro, 1988.

OSORIO, Letícia Marques. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: Osorio, Leticia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002.

PANINI, Carmela. Reforma Agrária dentro e fora da lei. São Paulo: Paulinas, 1990.

ROLNIK, Raquel. Regulação Urbanística e Exclusão Territorial. Revista Polis 32. São Paulo: Instituto Polis, 1999.

SAULE Jr., Nélson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor - possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: Osorio, Leticia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002.

SAULE Jr., Nélson. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: Fernandes, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.