

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MARCOS EDUARDO ESPINOSA

**DIREITO À MORADIA E MINISTÉRIO DAS CIDADES: A POLÍTICA DE
SUBSÍDIO À HABITAÇÃO DE INTERESSE POPULAR (PSH)**

São Paulo

2007

MARCOS EDUARDO ESPINOSA

DIREITO À MORADIA E MINISTÉRIO DAS CIDADES: A POLÍTICA DE
SUBSÍDIO À HABITAÇÃO DE INTERESSE POPULAR (PSH)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito Político e Econômico da
Universidade Presbiteriana Mackenzie, como
requisito parcial à obtenção do título de Mestre
em Direito

Orientador: Prof. Dr. Hécio Ribeiro

São Paulo

2007

E77p Espinosa, Marcos Eduardo

Direito à moradia e Ministério das Cidades: a Política de Subsídio à Habitação de Interesse Popular (PSH). / Marcos Eduardo Espinosa. São Paulo, 2007.

113 p. ; 30 cm

Referências: p. 106-113

Dissertação de mestrado em Direito Político e Econômico – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2007.

1. Teoria Geral do Estado. 2. Políticas públicas. 3. Direito à moradia. I. Título

CDD 341.27

MARCOS EDUARDO ESPINOSA

DIREITO À MORADIA E MINISTÉRIO DAS CIDADES: A POLÍTICA DE
SUBSÍDIO À HABITAÇÃO DE INTERESSE POPULAR (PSH)

Dissertação apresentada à Universidade
Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Direito
Político e Econômico

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hécio Ribeiro – Orientador
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Gilberto Bercovici
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Antonio Sérgio Carvalho Rocha
Faculdades Integradas Campos Salles

À minha família, pelo apoio e confiança;
aos amigos, pela compreensão e suporte;
à luz do meu caminho; àqueles que são
os principais incentivadores desta etapa
da minha vida: meu agradecimento
eterno.

Pedid y se os dará; buscad y hallaréis; llamad y se os abrirá. Porque todo el que pide recibe; el que busca, halla; y al llama, se le abrirá (Evangelio según San Mateo, VII; 7-8).

RESUMO

Este trabalho relata a evolução histórica da urbanização no Brasil, os traços distintivos do modelo de exploração colonial e as conseqüências nefastas nos centros urbanos, com expansão descontrolada e sem planejamento. Aponta para o domínio privado sobre os espaços e áreas públicos, e para como o setor imobiliário se aproveita do poder estatal para especular sobre valores comerciais. Delimita os conceitos referentes à habitação e à habitabilidade do espaço urbano. Aponta aos princípios formadores do direito à cidade e aos limites referentes ao uso social da propriedade privada e à função social da cidade. Analisa os conceitos de formação do Estado social e da construção da cidadania em face do fenômeno da globalização. Ressalta a previsão legal na Constituição Federal de 1988 sobre os direitos sociais e o aparecimento do direito à moradia na ordem constitucional. Traça considerações sobre o conceito de cidadania, identificando seus aspectos primordiais, destacando a moradia como condição de dignidade do ser humano. Analisa o que são as políticas públicas e as políticas sociais de Estado e como elas se estruturam. Aborda a elaboração da política habitacional e o papel do Ministério das Cidades neste sentido. Foca atenção à política de subsídio à habitação popular, delimitando sua origem, definição e estrutura de funcionamento. Apresenta análise comparativa entre essa política pública e o sistema assemelhado promovido pelo governo espanhol. Evidencia os dados sobre o déficit habitacional urbano dos principais centros nacionais, com dados governamentais sobre programas e projetos que visam à habitabilidade das áreas degradadas e excluídas. Conclui apontando para a modalidade de elaboração e aplicação das políticas públicas de habitação, à eficácia real do sistema de subsídio e sobre a influência do setor econômico no direcionamento das políticas públicas.

Palavras-chave: Estado. Políticas públicas. Moradia.

ABSTRACT

The present work describes the historical evolution of the urbanization in Brazil, the distinctive traces of the colonial exploration model as well as the disastrous consequences for the urban centers, due to uncontrolled and unplanned expansion. It points out the private domain on public areas and how the property market takes advantage of the state power to speculate on commercial prices. It outlines the concepts about habitation and the urban space habitability. It points to the main principles of the rights to the city and to the limits concerning the social use of private property and the social function of the city. It analyses the concepts of development of social State and the construction of citizenship in face of the globalization phenomenon. It emphasizes the legal prevision on the Federal Constitution of 1988 about the social rights and the arising of the housing right on the constitutional order. It discourses on the concept of citizenship, identifying its main aspects, stressing housing as an essential condition to human dignity. It also analyses what the public policies and the State social policies are and how they are structured. It tackles the housing policy development and the institutional role of the Cities Ministry in that meaning. It focuses at the policy of benefit to popular housing, delimiting its origins, definition and operation structure. It launches a comparative analysis between that public policy and a similar system promoted by the Spanish government. It shows the urban housing shortage on the main national centers, with government information on programs and projects that aim at the habitability of degraded and excluded areas. It concludes pointing to the category of elaboration and application of housing public policies, as well as the real effectiveness of benefit system and the influence of the economic sector on the management of public policies.

Key words: State. Public policies. Housing.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	VISÃO HISTÓRICA DA HABITAÇÃO NO BRASIL	13
2.1	EXPANSÃO E DECADÊNCIA URBANA	18
2.1.1	Colonização	19
2.1.2	Imigração e industrialização	22
2.1.3	As últimas décadas	25
2.2	PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	28
2.3	HABITAÇÃO E HABITABILIDADE.....	31
2.4	DO DIREITO À CIDADE	34
2.5	FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE	46
3	FORMAÇÃO DO ESTADO SOCIAL	50
3.1	CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E GLOBALIZAÇÃO	58
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO	63
3.3	POLÍTICAS SOCIAIS.....	67
3.4	POLÍTICA HABITACIONAL E O MINISTÉRIO DAS CIDADES	70
3.5	POLÍTICA DE SUBSÍDIO À HABITAÇÃO POPULAR	77
3.5.1	Origem e definição	77
3.5.2	Ofertas públicas de subsídio	80
3.5.3	Procedimento posterior ao leilão dos contratos de subsídio do PSH	87
3.5.4	Exemplo de aplicação prática do Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Popular	89
3.6	O SISTEMA DE SUBSÍDIO À HABITAÇÃO SOCIAL PROMOVIDO PELO GOVERNO ESPANHOL	91
3.7	DÉFICIT HABITACIONAL.....	94
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

1 INTRODUÇÃO

A questão da utilização do espaço urbano pelos cidadãos, sob o aspecto da habitabilidade, atualmente demanda especial atenção dos estudiosos do direito, tanto pela sua direta correlação com o direito social à moradia – corolário dos direitos fundamentais do ser humano – quanto pela necessidade de elaboração e implementação de políticas públicas governamentais adequadas a incorporar os cidadãos social e culturalmente excluídos ao panorama urbano brasileiro.

Este estudo pretende demonstrar como o modo de exploração do espaço urbano operado no Brasil contribuiu para que as aglomerações sociais se concentrassem e formassem centros sem condições habitacionais dignas e adequadas aos seus moradores, com padrões de organização desenvolvimentista hábeis a concentrar renda e poder e a desconsiderar a realidade das pessoas envolvidas nesse processo.

Para tanto, analisam-se as condições históricas de exploração do território, as modalidades de expansão urbana e as conseqüências negativas ao espaço das áreas metropolitanas brasileiras, em especial devido à ausência de planejamento e regulamentação adequados. De mesma forma, a sistemática privatista de utilização dos espaços públicos e a especulação imobiliária aparecem como instrumentos de promoção da condição de desigualdade e exclusão social nas metrópoles nacionais.

Ainda no retrospecto histórico, serão apontadas as diretivas econômicas que conduziram as principais políticas formuladas pelo Estado brasileiro, especialmente nas últimas décadas.

O papel do direito, no concernente aos aspectos de propriedade de moradia, será considerado diante de sua ambigüidade ideológica, uma vez que, da mesma forma que constrói inovações institucionais para limitar o uso da propriedade privada, padece de efetividade prática na implementação das buscadas funções sociais, quer pela doutrina conservadora, quer quando da aplicação judicial.

De outro modo, as atuações promovidas pelos movimentos sociais demonstram como a pressão política por parte dos cidadãos é necessária para a mudança do foco de atuação do Estado, de modo a direcionar a estrutura estatal em favor à sua vocação social.

Ao tratar-se das questões de habitabilidade urbana, destacam-se aos elementos caracterizadores do conceito de habitação, bem como os seus requisitos essenciais, deste ponto partindo para os característicos formadores da cidade e do direito do cidadão à cidade. Novamente, a questão da participação popular, através de movimentos organizados, surge em destaque para impulsionar a atuação do Estado. Em complemento a esse assunto, são analisados os critérios de estabelecimento da função social da propriedade, além daqueles referentes à função social da cidade.

No tocante ao Estado, busca-se analisar os elementos que constituem sua modalidade social, para o que se consideram as modificações globais pelas quais passaram as nações políticas quanto à assecuração e positivação dos direitos sociais dos cidadãos, num breve retrospecto histórico sobre sua evolução desde o modo liberal dos fins do século XIX até a formação de bem-estar social do período pós-guerras.

Como conseqüente, o papel do cidadão nesse particular, em especial por conta da globalização das relações econômicas, sociais, culturais e políticas em seu entorno, além do fenômeno da desterritorialização, será analisado como forma de se estabelecer os característicos formadores de sua cidadania no âmbito da globalização.

Ao destacar o modo como se estruturou o Estado brasileiro, com a Constituição Federal de 1988, este trabalho pretende evidenciar as origens da sistemática constitucional de molde dos direitos sociais e sua forma de implementação, num modelo intervencionista típico dos Estados de bem-estar social, no qual há a elaboração de políticas públicas – oportunamente consideradas e conceituadas –

mas que, na realidade, se depara com a contraposição da condução neoliberal da política econômica.

Detalham-se as políticas de Estado, no aspecto das versões públicas a serem comandadas pelo governo, passando-se pelas demais estruturas sociais objetivadas, momento no qual se faz a análise dos modelos universalista e focalizado de tais políticas.

Ao ressaltar as políticas de habitação, busca-se conhecer os objetivos e finalidades de atuação do Estado brasileiro, oportunidade em que se destaca ao aparecimento do Ministério das Cidades, pasta burocrática de âmbito federal sob cuja responsabilidade está a criação e a aplicação das políticas públicas governamentais de desenvolvimento urbano e de habitação, dentre outras, atuando articuladamente com os Poderes Políticos estaduais e municipais, movimentos sociais e o setor privado.

Neste aspecto, haverá a análise detalhada, dentre as ações e programas apresentados por esse Ministério, dos requisitos e do funcionamento do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Popular – PSH, meio pelo qual o Governo Federal favorece o acesso à moradia a famílias de baixa renda, através da concessão de subsídios para aquisição de imóvel residencial.

Será demonstrado como o Programa funciona, seus requisitos e condições, tanto para os particulares beneficiados quanto às instituições e agentes financeiros responsáveis pela contratação das operações de crédito, bem como considerado o impacto – positivo ou negativo – dessa política pública sobre o déficit habitacional nacional, além de analisada uma aplicação prática do programa de subsídio.

A título comparativo busca-se analisar, em paralelo, o sistema de subsídio promovido e implantado pelo governo espanhol, destacando seus requisitos e aplicativos, em moldes assemelhados ao brasileiro.

Por derradeiro, como complementar ao conhecimento da realidade habitacional do Brasil, serão apresentados estudos e pesquisas referentes ao déficit de moradias, realizado com base em amostras do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Análise de Domicílios – PNAD, ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, evidenciando a realidade da problemática decorrente das opções econômicas do Estado para a implementação do direito social à moradia.

Ao término do estudo, apresentam-se as considerações sobre a efetividade e funcionalidade das políticas públicas de habitação promovidas pelo governo brasileiro, a relação intrínseca do sistema financeiro nacional e internacional para a formulação de tais políticas e sobre o real impacto de tais acontecimentos para a questão habitacional e urbana brasileira.

Espera-se, com isso, contribuir para o conhecimento da sistemática política brasileira, tornando clara a influência dos grupos econômicos sobre as decisões governamentais na elaboração de suas políticas públicas no aspecto social e as consequências dessa íntima relação para a sociedade civil.

2 VISÃO HISTÓRICA DA HABITAÇÃO NO BRASIL

Desde o início do processo de colonização da América portuguesa, ficou evidente a absoluta ausência de preocupação com a terra invadida, uma vez que a única meta era vencer os limites geográficos das costas para alcançar os tesouros naturais disponíveis no solo nos interiores da área.

Os novos vilarejos, implantados pelo caminho com a finalidade de declarar, aos exploradores atrasados, que a “terra de ninguém”, agora, pertencia de direito e de fato à Coroa Portuguesa, refletiam em sua instalação o desinteresse no planejamento da tomada da área invadida. Por serem levantados, literalmente, de um dia para outro, tais locais não pareciam ser pretendidos como duradouros, e se mostravam dissociados e dessemelhantes entre si, diversos das implantações urbanísticas da metrópole¹ – que já não era um exemplar de qualidade arquitetônica à época, pois possuía inalteradas as feições e características urbanísticas de porte medieval, quase feudal, que se agravou com o crescimento rápido e desordenado que se deu por conta dos descobrimentos.

Assim, o território em ocupação era um imenso espaço aberto e desprovido de qualquer espécie de construção e urbanização reconhecida pelos padrões metropolitanos dos portugueses.

Os originários habitantes do Brasil – especialmente os nativos tupi-guaranis, primeiros conhecidos dos colonizadores em terras sulamericanas² – à época da invasão européia davam os primeiros passos na revolução agrícola³, principal destaque de sua evolução cultural. Todavia, os hábitos e costumes indígenas, que demonstravam a devida adaptação à natureza em seu redor, acabaram por influenciar as formas habitacionais dos colonizadores nas terras em exploração.

¹ SOUZA, Laura de Mello e (org.). *História da vida privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América Portuguesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, p. 42.

² Cf.: LÉVI-STRAUSS, Claude. *Tristes trópicos*. Tradução R. Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, 6. reimp, 2005, p. 236.

³ RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2. ed., 9. reimp., 1997, p. 31.

Isso ocorreu de tal sorte que, nas instalações portuguesas, especialmente aquelas verificadas no perímetro centro-sul brasileiro, se verificaram três fases distintas, como ilustra Sérgio Buarque de Holanda: inicialmente, houve uma distanciação dos hábitos pátrios europeus, para adoção de elementos cotidianos indígenas da região, em especial a utilização dos recursos naturais à disposição e a integração das aldeias à mata em seu entorno. Posteriormente, deu-se a passagem ao desenvolvimento de hábitos híbridos, numa adaptação entre as influências da cultura original nativa e os padrões portugueses, ocorrendo a seguir uma forte retomada dos costumes da metrópole⁴.

Como o sistema de exploração promovido na América portuguesa buscava unicamente a extração das riquezas naturais da terra, sem qualquer preocupação com o planejamento de tal execução, a consequência foi que essa exploração dos trópicos “não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e enérgica: fez-se antes com desleixo e certo abandono”⁵.

Assim, as instalações de vilarejos e de povoações se deram como forma de colonizar e conquistar áreas de modo impulsivo, desbravador e aventureiro, sem qualquer preocupação ou consciência da instalação de uma nova nação.

Por conta desse literal desinteresse com a nova terra, as ocupações populacionais foram surgindo e se desenvolvendo de modo desorganizado, verdadeiramente caótico. As povoações se davam de modo disperso e com rarefação nos amplos territórios colonizados⁶, produzindo o isolamento real e sensorial das pequenas cidades na imensidão da natureza, como retratam as pinturas feitas no século XVII por artistas como Frans Post⁷.

⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Caminhos e Fronteiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 3. ed, 2001, *passim*.

⁵ *Idem*. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 26. ed., 1995, p. 43.

⁶ NOVAIS, Fernando, *apud* SOUZA, Laura de Mello e (org.). *História ...*, p. 22.

⁷ Destacam-se as seguintes obras de Frans Post: *Paisagem rural* (século XVII), óleo sobre madeira, 28,3 x 35 cm. São Paulo, Fundação Maria Luísa e Oscar Americano; *Paisagem com rio e floresta* (século XVII), óleo sobre tela, 63 x 93,5 cm. São Paulo, Fundação Maria Luísa e Oscar Americano; *Olinda* (século XVII), gravura. São Paulo, coleção José Mindlin. *Apud* SOUZA, *História ...*, *passim*.

A preocupação da metrópole portuguesa era se apossar da área conquistada, fator que, pelas dimensões continentais da nova terra, demandaria grandes esforços. Deste modo, a população colonizadora adveio “da sobra da Índia, dos inadequados à jornada, famintos de terras e cobiçosos de fortuna imediata, seduzidos pela enganadora visão do paraíso”⁸.

Assim, em espaços abertos e em zonas distantes entre si é que se passou grande parte da história da colonização portuguesa na América⁹.

Nos séculos seguintes, apesar do aumento populacional das cidades, e o conseqüente desenvolvimento social e cultural desses centros, os cuidados com a urbanização e a adequada instalação das vilas deixaram de ocorrer. A atenção dos habitantes, todavia, era direcionada para as construções particulares das residências e das sedes das casas-grandes, cujas plantas organizavam o cotidiano doméstico e social de modo atento e criterioso, com certa competição entre si. Entretanto, o conjunto urbano era disforme e apinhado de prédios desnivelados e destoantes, formando panoramas caóticos como os retratados pelas tintas de Auguste Taunay¹⁰.

Aponte-se para a diferença verificada na colonização da América espanhola, em cujos países – apesar da mesma intenção extrativista dos metais e demais riquezas naturais – houve apurado cuidado na urbanização das cidades. O traçado urbano dessa porção americana possui o especial característico de ser modelado pela vontade humana, e não pela sinuosidade do solo¹¹.

Traçada com rigor e concepção geométrica, a cidade de São Domingos, fundada em 1496, foi concebida segundo uma planta que remetia às vilas peninsulares. Os planos regulares, retilíneos, deixam evidente o cuidado em elaborar uma cidade

⁸ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 3ª ed. rev., 2001, p. 137.

⁹ NOVAIS, Fernando, *op. cit.*, p. 42, com destaque para as citadas gravuras de *Viagem filosófica às capitânicas do Grão-Pará, Rio Negro, Mato Grosso e Cuiabá (1783-1792)*.

¹⁰ Destaque para Auguste Taunay: Rua São José (1816), pintura sobre tela. Rio de Janeiro, Museu Nacional de Belas-Artes. Cf.: SOUZA, *História ...*, p. 22.

¹¹ HOLANDA. *Raízes...*, p. 96.

planejada para abrigar seus futuros moradores, ao considerar a localização geográfica, as qualidades de solo, o clima e mesmo a população¹².

As cidades idealizadas pelos colonizadores castelhanos, a exemplo do cuidado arquitetônico das cidades da terra natal, partiam sempre de uma praça maior, de formato quadrilátero, localizada no desembarque do porto ou no centro da povoação – se em costa de mar ou zona mediterrânea, respectivamente. Desse padrão básico, decorria o traçado das ruas, com as quatro principais saindo do centro de cada face da praça, onde “de cada ângulo saíam mais duas, havendo o cuidado de que os quatro ângulos olhassem para os quatro ventos”¹³.

Esse conceito urbano espanhol imposto às novas cidades demonstrava que, sem obviamente deixar de lado a exploração comercial, os colonizadores planejaram a nova terra para ser continuidade do reino metropolitano. No mesmo período (metade do século XVI) em que a América espanhola efetivava a instalação de cursos universitários em cidades há pouco construídas e povoadas¹⁴, na porção portuguesa ainda vigorava o entendimento de ser a colônia apenas lugar de passagem, tanto para o governo como para os súditos¹⁵.

Diante deste comparativo entre os distintivos característicos dos modos de colonização patrocinados pelos países ibéricos, é possível demonstrar e tornar inteligível a desregulada e confusa expansão urbana nacional, cujas raízes são bastante profundas e antigas.

Na medida em que sequer a América espanhola, apesar do cuidado arquitetônico na implantação de suas cidades, ficou livre das graves conseqüências das alterações conseqüentes dos alargamentos, ampliações e remodelações das áreas urbanas, era latente que, na porção lusitana, ainda mais graves seriam as decorrências da ausência de planejamento na elaboração das povoações. Quer na Bahia de

¹² HOLANDA. *Raízes...*, p. 96.

¹³ *Ibidem*, p. 97.

¹⁴ A exemplo das Universidades de São Domingos, criada em 1538, e as de São Marcos, em Lima, e da Cidade do México, ambas em 1551. Cf.: HOLANDA, *op. cit.*, p. 98.

¹⁵ NOVAIS, Fernando, *apud* SOUZA, *História ...*, *passim*.

princípios do século XVIII, então maior centro urbano da Colônia, quer no primeiro século de colonização do litoral paulista, era nítida a verificação de que as moradias se achavam dispostas ao sabor dos caprichos de seus moradores, de forma irregular e em desalinho¹⁶.

Ainda, a piorar a situação, tem-se que a localização dos estabelecimentos era constantemente alterada, pois estes eram construídos apenas para fins temporários, e não com o intuito de fixação. Enfim, não havia como a posterior expansão habitacional não restasse fadada ao desastre e à desorganização, especialmente pelo hábito de mudanças dos estabelecimentos, que deu causa ao desenvolvimento de novas vilas e províncias coloniais, deixando à sua margem a vila velha – o que comprova e evidencia o crescimento a esmo, com desnecessário gasto de recursos, e sempre sem critérios precedentes e adequado planejamento¹⁷.

O trecho a seguir, extraído na integralidade da obra de Sérgio Buarque de Holanda, presta-se a concluir as origens das ocupações urbanas no Brasil¹⁸.

A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza, e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma previdência, sempre esse significativo abandono que exprime a palavra “desleixo” – palavra que o escritor Aubrey Bell considerou tão tipicamente portuguesa como “saudade” e que, no seu entender, implica menos falta de energia do que uma íntima convicção de que “não vale a pena...”.

Claro, nem todas as experiências portuguesas de implantação de cidades foram desprovidas de planejamento, mas ainda assim, nestas raras exceções, nota-se como completamente afastado o cuidado arquitetônico inexistente. Veja-se o exemplo da cidade de Salvador. Quando de sua instalação, incumbência atribuída a Tomé de Souza, as mesmas Ordenações do Reino que lhe concederam a missão de instituir o Governo-Geral, trouxeram diretrizes para a fundação da capital – ou melhor, modelos de planos de cidades, a serem seguidos pelos fundadores. Pelas diversas

¹⁶ HOLANDA, *Raízes...*, p. 109.

¹⁷ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹⁸ *Ibidem*, p. 110.

amostras trazidas da Europa, optou-se por enfatizar a defesa do território, instalando a cidadela no alto, à moda medieval, circundada de muralhas¹⁹.

Com o crescimento da cidade, que extravasou o limite dos muros externos, a cidade acabou dividida em cidade alta e cidade baixa, com certa regularidade de seu traçado. Neste sentido, com certo cuidado com um plano regular de início, surgiram as cidades do Rio de Janeiro – igualmente fundada na parte alta do terreno – e a de São Luís do Maranhão, com maior primor arquitetônico, cujo plano partia de uma base perfeitamente octogonal e previa projeto de extensão e desenvolvimento da cidade, inclusive com modelo de moradias a serem seguidas²⁰.

Todavia, a imensa maioria das cidades implantadas pelos portugueses não foi sequer planejada. Algumas, nem mesmo foram fundadas, simplesmente nasceram.

Desleixadas e criadas a esmo, em sua grande parte, as cidades luso-americanas não puderam se precaver dos acontecimentos sociais e econômicos ocorridos nos dois séculos seguintes, que acabaram por tornar irreversível o processo de deterioração dos centros urbanos, e da condição de dignidade dos seus habitantes.

2.1 EXPANSÃO E DECADÊNCIA URBANA

Claude Lévi-Strauss, em “Tristes Trópicos”, inicia o capítulo intitulado “São Paulo” comentando que “um espírito malicioso definiu a América como uma terra que passou da barbárie á decadência sem conhecer a civilização”. Se, para as grandes cidades da Europa, o passar dos anos confere certa promoção, para as americanas o mesmo fator acarreta sua decadência, na medida em que foram construídas

¹⁹ SANTOS, Paulo Ferreira. *Formação de cidades no Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001, p. 47.

²⁰ *Ibidem*, p. 48.

recentemente e para se renovarem com a mesma rapidez, sem o devido planejamento²¹.

O retrato crítico das novas áreas dos grandes centros é real e próximo; os novos bairros não são elementos de integração urbana, mas parecem construídos para um evento de curto prazo; pouco tempo depois de lançados e vendidos seus projetos imobiliários, seus modelos tornam-se obsoletos e “fora de moda” quando comparados aos novos empreendimentos.

O impulso expansionista brasileiro foi pressionado por fatores históricos, que se verificaram ao longo dos séculos e que culminaram com a formação de todo o panorama social nacional²². Diante de suas distintas dinâmicas e conseqüências, de modo simplificado podem ser divididos no seguinte modo:

2.1.1 Colonização.

A distribuição populacional, já na época colonial, era bastante irregular, havendo verdadeiros núcleos, alguns até que bastante densos, mas separados dos outros por imensos vácuos de povoamento ralo, quando não inexistente²³.

Essa dispersão do povoamento foi motivada por diversos fatores que, em contrapartida, acabaram por trazer o desenvolvimento dos centros urbanos e sua posterior miséria e declínio.

²¹ LÉVI-STRAUSS, Claude. *Tristes trópicos*. Tradução R. Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 6. reimp., 2005, p. 91.

²² SANTOS, Milton *et alii*. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 202.

²³ PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: Colônia*. São Paulo: Brasiliense, 23ª ed., 6ª reimp., 1999, p. 36.

Uma vez ocupada a costa do longo litoral, a expansão voltou-se aos interiores do país, com os bandeirantes, ávidos por escravizar índios e extrair metais e pedras preciosos, abrindo caminhos, explorando a terra e afugentando os espanhóis²⁴.

Apenas alguns poucos núcleos demográficos se destacavam na costa, impulsionados por sua estratégica posição geográfica, o que garantiu ao Recife, com o período de dominação holandesa, uma especial riqueza material e cultural. Outro meio de impulsão advinha das divisas decorrentes da exploração das minas de diamantes, que enriqueceram as vilas e trouxeram grande população ao Recôncavo Baiano, fortalecendo o poder desse eixo nordestino do território, mantido com a posterior fase de valorização e exploração da cana-de-açúcar pelos senhores de engenho²⁵.

Outro grande centro populacional do período foi o Rio de Janeiro, que concentrou um dos primeiros e principais contingentes demográficos coloniais e contava com férteis áreas nas quais a extração agrícola despontou e prosperou.

Deste modo, no período colonial, a densidade populacional restava concentrada no eixo centro-norte, da baixada fluminense a Pernambuco, com intensa ênfase no trecho de costa, havendo escassos povoamentos ao sul da capitania do Rio de Janeiro²⁶.

A faixa compreendida pelo Recôncavo Baiano e a Zona da Mata do Nordeste, destaque-se, foi um verdadeiro ensaio de um notável processo de urbanização, tendo Salvador como primeira rede urbana americana, formando um centro de culturas comerciais promissores, ao lado de Cachoeira, Santo Amaro e Nazaré²⁷.

No século XVIII, a descoberta do ouro no centro do continente provocou uma revolução demográfica, com deslocamentos bruscos e violentos, para Minas Gerais,

²⁴ PRADO JÚNIOR, *Formação...*, p. 37.

²⁵ RIBEIRO, *O povo...*, p. 193.

²⁶ PRADO JÚNIOR, *op. cit.*, p. 51.

²⁷ SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 3. ed., 1996, p. 17.

Mato Grosso e Goiás. Estes movimentos se tranqüilizaram por ocasião do esgotamento dos depósitos minerais, causando a estabilização do povoamento em um equilíbrio precário, acarretando novas correntes migratórias devido ao florescimento da exploração agrícola²⁸.

Essas correntes acompanhavam as mudanças econômicas e, deste modo, eram todas momentâneas e com vista ao mercado externo – a exemplo do verificado com o cultivo da cana, a extração do ouro e a plantação de algodão e café – motivadas pela procura incansável do melhor modo de vida.

O deslocamento do eixo econômico da mineração para a agricultura ocasiona a mudança populacional do interior para o litoral do território, aqui provocando o adensamento demográfico característico da era colonial. Ainda assim, a grande maioria da população nacional restava localizada nas zonas interioranas, em localidades formadas pelas produções rurais, num movimento de criação de cidades e não um processo de urbanização, sendo subordinadas a essa economia natural²⁹.

Há que se destacar o impacto da chegada da família imperial portuguesa, em fuga do avanço das tropas napoleônicas à Europa, ao processo de concentração populacional nas áreas urbanas da colônia, uma vez que a corte portuguesa e seus cerca de quinze mil componentes inflaram a então capital colonial, que num período de dez anos deixou de ser uma aldeia com cinqüenta mil habitantes para ser uma das mais populosas do mundo, com cerca de cento e dez mil³⁰.

Apesar de tais fatores, os índices de urbanização pouco se alteraram entre o fim do período colonial e o término do século XIX. Ao final da colonização, cerca de 5,7% da população do país restava concentrada nas principais cidades, sendo que, no ano de 1872, a população urbana é de 5,9%³¹.

²⁸ PRADO JÚNIOR, *Formação...*, p. 72.

²⁹ SANTOS, *A Urbanização...*, p. 20 et seq.

³⁰ FAORO, *Os donos...*, p. 286.

³¹ SANTOS, *A urbanização...*, p. 20 et seq.

2.1.2 Imigração e industrialização.

Devido à abolição da escravatura, as capitais do Rio de Janeiro e da Bahia se viram cheias de núcleos africanos, posteriormente desdobrados nas atuais favelas; com a crise de desemprego ocorrida na Europa do início do século XX, dos cerca de sete milhões de europeus vindos ao Brasil, quatro milhões e meio deles aqui se fixaram definitivamente, especialmente em São Paulo, e foram responsáveis pelo primeiro surto de industrialização³².

Tais fatores sociais deram causa a uma profunda mudança, também, no aspecto econômico do país, especialmente no tocante à disseminação do trabalho assalariado no campo, e ao florescimento das relações financeiras com o exterior³³, por decorrência das relações de exportações de produtos agrícolas.

A política econômica dos primeiros anos do governo republicano, dando seqüência ao avanço do liberalismo político que insuflou o movimento contra a monarquia³⁴, teve que enfrentar o impacto da necessidade de moeda na economia, devido aos empregos assalariados que cresciam a cada colheita das safras dos campos. Após os graves resultados da política de expansão monetária de Rui Barbosa, no ano de 1892 o novo Ministro da Fazenda, Inocêncio Serzedelo Corrêa, comandou a implementação de políticas econômicas que visavam, dentre outras ações, ao fortalecimento e solidificação de empresas industriais viáveis, por meio de bônus e auxílios³⁵.

³² RIBEIRO, *O povo...*, p. 194.

³³ FRANCO, Gustavo H. B. *A Primeira Década Republicana*. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, 17ª tiragem, p. 11.

³⁴ FAORO, *Os donos...* pp. 503 et seq.

³⁵ FRANCO, *op. cit.*, p. 24.

Como ressalta Faoro, “no seio do liberalismo político vibra o liberalismo econômico, com a valorização da livre concorrência, da oferta e da procura, das trocas internacionais sem impedimentos artificiais e protecionistas”³⁶.

Em decorrência dessa política econômica liberal, que propagou o aumento de dinheiro em circulação, destinado aos credores da lavoura, gerou a especulação urbana e deu impulso à febre industrial³⁷.

No ano de 1920 o índice de urbanização era de mais de dez por cento da população brasileira, taxa que triplicou nas duas décadas seguintes, passando de trinta e um por cento, com uma população de mais de seis milhões e duzentas mil pessoas concentrada em cidades³⁸.

Diversos fatores contribuíram para essa mudança do aspecto habitacional, sendo os principais o monopólio da terra e a monocultura, causadores de verdadeira expulsão da população do campo – um grave e violento êxodo rural, com sérias conseqüências sociais, na medida em que nenhuma das cidades brasileiras possuía condições de receber tal contingente populacional³⁹.

Esse processo de industrialização nacional, iniciado já na última década do Império, foi potencializado pela disputa política entre “a indústria especuladora guanabariana, dependente de estímulos e favores governamentais, e a indústria capitalista de São Paulo, de índole liberal”⁴⁰, tornando-se o meio de superar a crise recessiva entre 1929 e o início da década de 1940. Com tantos incentivos estatais, o produto industrial cresceu onze por cento ao ano no período 1934-1937, ao passo que o produto agrícola cresceu pouco mais de dois por cento⁴¹.

³⁶ FAORO, *Os donos...*, p. 567.

³⁷ *Ibidem*, p. 574.

³⁸ SANTOS, *A Urbanização...*, p. 22.

³⁹ RIBEIRO, *O povo...*, p. 198.

⁴⁰ FAORO, *op. cit.*, p. 593.

⁴¹ ABREU, Marcelo de Paiva. *Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945*. In: ABREU (org.), *A ordem...*, p. 85.

Sofrendo altos e baixos econômicos durante os anos seguintes, o processo de industrialização brasileiro retomou seu curso de crescimento a partir da década de 1950, quando houve o integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento⁴².

Com este quadro de expansão industrial e riqueza econômica, a urbanização da população brasileira recebeu impulso irreversível, cujas conseqüências sociais são sentidas até os dias atuais. O investimento pesado do Estado, a quem foi delegado o provimento de insumos básicos e a criação da infraestrutura, apenas se focava em garantir meios para o desenvolvimento industrial⁴³.

Deste modo, denota-se uma ambigüidade de ruptura e continuidade, conferindo ao processo de urbanização, embora ocorrente em pleno século XX, os mesmos caracteres coloniais⁴⁴.

Esse fenômeno de industrialização influiu habitacionalmente as cidades, com diferenças regionais, mas em todo o território nacional, ocasionando uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população, uma vez que a urbanização saltou de 26,35% em 1940 para assombrosos 68,86% na década de 1980, sem que, todavia, as cidades estivessem preparadas para tamanho fluxo de pessoas⁴⁵.

Afinal, as cidades brasileiras, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, estão entre as maiores do mundo, com quantidade de habitantes equivalente ao dobro de algumas capitais européias, mas com dezenas de vezes menos recursos de serviços urbanos e oportunidades de trabalho⁴⁶.

Nesse panorama de aglomeração urbana, a miséria converge para a deterioração dos espaços públicos coletivos, com a construção de moradias irregulares, em

⁴² ORENSTEIN, Luiz *et alii*. *Democracia com desenvolvimento: 1956-1961*. In: ABREU (org.), *A ordem...*, p. 171.

⁴³ *Ibidem*, p. 182.

⁴⁴ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 17.

⁴⁵ SANTOS, *A Urbanização...*, p. 29.

⁴⁶ RIBEIRO, *O povo...*, p. 199.

espaços exíguos, desprovidos de qualquer estrutura urbanística ou que confira qualidade à vida dos moradores, cada vez mais postos às margens da sociedade⁴⁷.

A decadência urbana acarreta conseqüências que se agravam a cada dia. As áreas degradadas das metrópoles ficam relegadas a essa população marginalizada, ao passo que nem o Poder Público, nem os apressados e ocupados seres urbanos, prestam atenção a essas personagens excluídas, como se fossem integradas ao cenário urbano. Essa situação de marginalidade e descaso governamental provoca uma situação de constante revolta por parte daquele que é posto em plano inferior no quadro social, levando à criminalidade e à violência desmedida e descontrolada.

Numa estrutura social em que “a escola não ensina, a igreja não catequiza e os partidos não politizam”, a monstruosa comunicação de massa impõe padrões de consumo comercial que aprofundam a marginalidade dessas populações periféricas, agravando essa situação de abandono e violência⁴⁸.

2.1.3 As últimas décadas.

As políticas econômicas estatais das décadas de 1970 e 1980 se originaram de um panorama global de crises e reajustamentos financeiros. O esgotamento da onda de inovações das economias capitalistas centrais, com a perda constante do dinamismo, promoveu reflexos na periferia, ocasionando uma desestruturação da ordem econômica internacional⁴⁹.

⁴⁷ “No passado, assistimos à miséria urbana que acompanha o estágio de acumulação extensiva, e não somente no Brasil, senão em todos os lugares históricos – recordemos apenas ‘Os Miseráveis’, de Victor Hugo, ou ‘Oliver Twist’, de Dickens”. Cf. DÉAK, Csaba. *Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80*. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (organizadores). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 36.

⁴⁸ RIBEIRO, O povo..., p. 207.

⁴⁹ CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP – Unicamp, 2002, p. 48 et seq.

A concepção de um segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, consistente num amplo programa de investimentos com o intuito de transformar a estrutura produtiva nacional para superação dos desequilíbrios externos⁵⁰, serviu para incrementar, de modo gigantesco, o endividamento externo do país, sob o pretexto de isolá-lo da inflação importada e assegurar uma taxa significativa de crescimento do investimento⁵¹.

As medidas liberais desse plano para a política industrial incentivaram a substituição de importações nos setores de bens de capital, insumos básicos para a indústria e no aumento da produção e da prospecção de petróleo⁵².

No conteúdo desse Plano, todavia, fazia parte integrante a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNUD, considerada a primeira do gênero elaborada no Brasil⁵³, e que refletia a visão funcionalista da cidade, inspirada nas teorias francesas de planejamento territorial (com foco na regionalização e políticas de descentralização) e de planos diretores (sistemas de planejamento, cadastro e tributação para gestão da cidade), com o crescimento urbano compreendido como um desenvolvimento das funções industriais, terciárias e de atração de empregos⁵⁴.

Sob esse molde, a política urbana surge como um modelo territorial, com diretrizes específicas de atuação em setores técnicos, administrativos e institucionais, sendo o desenvolvimento urbano brasileiro objeto de quatro fatores básicos: investimento em infraestrutura econômica, sistema urbano existente, a política setorial de investimento no meio urbano e a política fiscal e financeira do setor público⁵⁵.

⁵⁰ CARNEIRO, *Desenvolvimento...*, p. 55.

⁵¹ *Ibidem*, p. 57.

⁵² CARNEIRO, Dionísio Dias. *Crise e Esperança: 1974-1980*. In: ABREU (org.), *A ordem...*, p. 312.

⁵³ SOUZA, Maria Adélia A. de. *O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente*. In: DÉAK *et alii* (org.), *O processo...*, p. 113.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 119/120.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 121.

Diante das diretrizes políticas do governo, esse programa de desenvolvimento urbano possuía uma abordagem prioritariamente metropolitana, retratando o conjunto de ações desarticuladas que se processavam nas cidades⁵⁶.

Esse plano se deparava com a realidade urbana de aumento vertiginoso da população em áreas metropolitanas, quando as dez maiores cidades com mais de duzentos e cinquenta mil e até dois milhões de habitantes correspondia a quarenta e quatro por cento da população urbana⁵⁷.

O fator migratório, movido pela busca de vagas no emprego industrial, está intimamente ligado ao processo de urbanização brasileira na década de 1970, quando o Censo Demográfico atribuiu a tal acontecimento a responsabilidade por quase cinquenta por cento do crescimento urbano. De mesmo modo, os investimentos econômicos estatais, priorizando as indústrias de bens de consumo duráveis e as novas dimensões do sistema de transporte contribuíram sobremaneira para a distribuição espacial da urbanização no país⁵⁸.

Verifica-se nesse período o ápice do descrédito planejatório urbano, na medida em que, em lugar de um planejamento de controle do crescimento das áreas urbanas, o modelo oficial era dotado de planos e regulamentos que o encorajavam com todos os meios possíveis⁵⁹.

Toda esta sistemática liberal de crescimento urbano decorreu do modelo norte-americano de cidades imaginadas e incentivadas para serem máquinas de produzir riqueza, nas quais se mostram indispensáveis ingredientes como o orgulho cívico dos habitantes e o patriotismo de massas⁶⁰.

⁵⁶ SOUZA, Maria Adélia, *O II PND...*, pp. 123/124.

⁵⁷ DÉAK *et alii* (org.), *O processo...*, p. 125.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 126 *et seq.*

⁵⁹ ARANTES, Otília Beatriz Fiori. *Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas*. In: ARANTES, Otília *et alii*. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 20.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 25/26.

A reabertura democrática, com a Constituição Federal de outubro de 1988, cria um Estado com contornos político-econômicos de bem-estar social, que será nos governos seguintes substituído por um modelo neoliberal, em atendimento à globalização financeira⁶¹.

O primeiro governo eleito diretamente após a redemocratização adotou um radical plano de medidas liberais no setor público, com a venda de ativos da União e a privatização de empresas públicas, com o intuito de arrecadação de numerário para implementação das demais medidas econômicas de controle da inflação⁶². O governo seguinte, antecipadamente posto na condução da nação por conta do *impeachment*, colocou em prática um plano econômico que pretendia, à primeira vista, dar fim à grande inflação que há anos assolava o cenário econômico nacional, com a recuperação da confiança da moeda por meio da garantia de seu valor externo⁶³.

Essa estratégia de desenvolvimento liberal estava apoiada nos seguintes supostos: estabilidade de preços para estímulo do investimento privado; abertura comercial para forçar a competitividade dos produtores nacionais; privatizações e investimentos estrangeiros para crescimento da oferta e da infraestrutura industrial; e a liberalização cambial para atração da poupança externa em complementação do investimento doméstico⁶⁴.

2.2 PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

Fator intimamente relacionado com a política econômica governamental é a problemática da utilização do espaço público sob condução de um restrito grupo de proprietários e famílias.

⁶¹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 11ª ed. rev. at., 2006, p. 47 *et seq.*

⁶² BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello *et alii*. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 285.

⁶³ *Ibidem*, p. 363.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 373-374.

Devido às suas dimensões continentais, o território brasileiro sempre foi objeto de uma participação injusta e desigual, com a concentração de imensas porções de terra nas mãos de pequeno número de proprietários.

Embora tal afirmativa soe repetitiva, representa a realidade pátria desde as primeiras divisões do território. Basta chamar à memória a repartição da colônia em capitânicas hereditárias, concedidas para fins de garantia da posse portuguesa sobre o território ocupado, bem como para agrado às famílias tradicionais que davam suporte financeiro e político ao rei.

A exploração das propriedades rurais forneceu o incentivo para o desenvolvimento dos centros urbanos. A mudança do objeto de exploração das riquezas nacionais – pau-brasil, pedras preciosas, ouro, cana-de-açúcar, borracha, algodão, café – promoveu violentas mudanças populacionais pelo território brasileiro, sendo que a agricultura pressionou os moradores rurais para fora de suas terras, forçando-lhes a seguir para as áreas das cidades, em busca de vagas de emprego nas empresas que, industrializadas, necessitavam de mão-de-obra⁶⁵.

Os grandes conglomerados industriais instalados contribuíram de modo substancial para a implementação da atuação desenvolvimentista do Estado, que passava a investir significativamente em infraestrutura para esse setor, visando a substituição de importações, o que garantiu à burguesia industrial a posição de hegemonia política na sociedade⁶⁶. As cidades enfrentaram, por conseqüência, uma expansiva urbanização, com a chegada dos moradores das áreas rurais, que buscavam pelos empregos das indústrias, como acima foi apontado.

As metrópoles, de sua parte, não se desenvolveram sob qualquer projeto que atentasse para a atribuição de recursos adequados às suas populações. As grandes cidades se desenvolveram atendendo unicamente às pretensões da especulação

⁶⁵ No entendimento de Celso Furtado, na formação histórica da economia brasileira, desde a expansão comercial portuguesa ocorreram diversos e seguidos ciclos ou fases principais do processo econômico ocorreram no país. Cf.: FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 26ª ed, 1997, *passim*.

⁶⁶ MARICATO, *Brasil...*, p. 17.

imobiliária e sob as políticas econômicas estatais de cunho liberal, assim conferindo condições de infra-estrutura e habitabilidade para áreas que se destinam à exploração comercial de loteamentos.

O déficit residencial, bem como a especulação da terra, levam à periferização da população mais pobre, ao aumento do tamanho urbano – com a manutenção dos habitantes periféricos nessa condição⁶⁷.

De forma indireta, o Poder Público contribui para essa privatização ao atribuir a empresas particulares a responsabilidade por realizar obras, reparar espaços ou administrar bens e serviços de sua originária obrigação, como ocorre com as novas modalidades de Parcerias Público-Privadas (PPP's), que na prática são modalidades contratuais benéficas unicamente às empresas particulares contratantes, na medida em que as responsabilidades por eventual inadimplência daquela recaem sobre o Estado⁶⁸.

Os posteriores planos de loteamento das ditas áreas nobres do entorno comercial contribuíram para a inviabilidade de se construir centros urbanos que permitissem integrar os cidadãos em uma identidade comum – ao contrário, promoveram e incentivaram a divisão social, garantindo mais riquezas aos proprietários das grandes áreas e pressionando a grande maioria da classe trabalhadora para áreas periféricas. O planejador estatal e o empreendedor privado acabam por se confundir na mesma figura⁶⁹, resultando em um espaço construído por loteamentos irregulares e auto-construção das moradias da periferia⁷⁰.

⁶⁷ SANTOS, *A Urbanização...*, p. 96.

⁶⁸ Essa modalidade contratual foi introduzida pela Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que institui normas para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. O primeiro contrato dessa espécie no país foi firmado pelo Estado de São Paulo, decorrente da concorrência pública internacional que promoveu a concessão patrocinada para a exploração dos serviços de transportes de passageiros da Linha 4 - Amarela do Metrô, tornando realidade a primeira Parceria Público-Privada do Brasil.

⁶⁹ HALL, Peter. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. Trad.: Perola de Carvalho. Rev.: Afonso Nunes Lopes. São Paulo: Perspectiva, 1995, p. 407.

⁷⁰ MAUTNER, Yvonne. *A periferia como fronteira de expansão do capital*. In: DÉAK et alii (org.), *O processo...*, p. 251.

Para essa realidade imobiliária, surgem diversos atores, atuando no sentido de promover a produção habitacional, obviamente com intuito lucrativo, na medida em que visam a transformação da habitação em mercadoria, ocorrência que, em países subdesenvolvidos tende a alijar os menos favorecidos economicamente do mercado formal de construção habitacional⁷¹.

Especialmente, as figuras do incorporador imobiliário, que ocupa o principal papel na promoção habitacional por lhe caber comandar o processo articulando os demais personagens, como o proprietário urbano, as empresas de planejamento e construção e as agências financeiras, são todos estes indispensáveis para a viabilidade da produção imobiliária no sentido moderno de uma economia de mercado, assegurando e garantindo um fluxo permanente de capital⁷².

Como a preocupação é unicamente com o aspecto econômico do lucro e da vantagem financeira, as populações periféricamente consideradas em seu sentido social tendem a serem mantidas nessa posição. Deste modo, a periferia urbana se caracteriza por ser um local socialmente segregado, onde vivem os pobres, por ser baixo o preço da terra, e no qual há uma desigual apropriação do espaço urbano por força do capital especulativo⁷³.

2.3 HABITAÇÃO E HABITABILIDADE

Com o advento da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no ano de 1948, foram delimitadas fundamentalmente quatro ordens de direitos individuais: os pessoais do indivíduo, como vida, liberdade e segurança; os do indivíduo em face das coletividades, como propriedade, nacionalidade, asilo político e livre circulação e residência; as liberdades e os direitos públicos, compreendendo pensamento,

⁷¹ DINIZ, Eli (org.). *Políticas Públicas para Áreas Urbanas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p. 71.

⁷² *Ibidem, passim*.

⁷³ MAUTNER, *op. cit.*, p. 254.

consciência, religião, opinião, expressão e associação; por derradeiro, os direitos econômicos e sociais tais como trabalho, sindicalização, repouso e educação.

Neste sentido, afirma Norberto Bobbio que

a Declaração Universal representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre⁷⁴.

Essa transformação e ampliação dos direitos é conseqüência da complexidade das relações entre os seres humanos em sociedade, na medida em que tais previsões se adaptam, desde sua primeira formulação, para atender aos interesses postos em conflito.

Diante da necessidade humana de se fixar em determinado espaço físico, para nele desenvolver suas ações em privacidade, a norma legal constitucional passou a regulamentar como um direito social o acesso à habitação.

Cumprir destacar, neste especial, o significado atribuído à expressão habitação, por conta de seus elementos característicos, na medida em que se trata do objeto específico deste estudo.

De forma geral, o termo **habitação** se confunde com espaço doméstico, como sinônimo de moradia, e se constitui pela estrutura artificial onde o ser humano vive – suas paredes, fundações e cobertura, com a finalidade de providenciar abrigo contra os efeitos da natureza e servir de refúgio e segurança. Com a conotação de lar, adquire caráter afetivo e pessoal, por representar o lugar próprio de privacidade de um indivíduo, onde parte significativa da sua vida pessoal se desenvolve.

Desse modo, a habitação se caracteriza por ser a moradia provida de uma infraestrutura minimamente básica, como acesso a água encanada, rede de

⁷⁴ BOBBIO. *A Era...*, p. 34.

esgotos, energia elétrica e cujos moradores têm acesso a outros serviços essenciais, como educação, saúde e lazer, uma vez que esse conjunto de redes e equipamentos é considerado necessário para sustentar a vida na cidade⁷⁵.

Portanto, a moradia é um bem indispensável à promoção da vida digna do cidadão na cidade, uma vez que representa um elemento essencial ao desenvolvimento da personalidade humana.

Assim considerado, o direito social à moradia foi introduzido no texto do artigo 6º da Constituição Federal, por decorrência da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000⁷⁶.

Enquanto direto essencial, mesmo antes dessa incorporação já era parte do texto constitucional, ante às previsões referentes aos direitos dos trabalhadores e da obrigatoriedade ao Estado em promover programas habitacionais⁷⁷, tornando-se, posteriormente, cláusula pétrea, sujeita aos termos do art. 60, parágrafo 4º, inciso IV, da Constituição Federal:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
(...)
IV – os direitos e garantias individuais.

A concretização dos direitos sociais é tarefa complexa que, embora reconhecida como obrigação do Estado, acaba barrada pela afirmativa governamental de escassez de recursos para sua implementação⁷⁸.

⁷⁵ PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. Terminologia. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/terminologia.htm>>. Acesso em 9 Out. 2007.

⁷⁶ Originada da Proposição de Emenda à Constituição (PEC) nº 601/1998, a Emenda Constitucional nº 26 teve início na Câmara dos Deputados em junho daquele ano, sendo aprovada em segundo turno pelo Plenário em 26 de janeiro de 2000, com 463 votos a favor, um contrário e uma abstenção. Enviada a proposta aprovada à Mesa do Senado, para conhecimento, foi pelo Congresso Nacional transformada em norma jurídica em 14/02/2000.

⁷⁷ Neste aspecto, destaque-se para as previsões do artigo 7º, inciso IV, pelo qual a moradia é apontada como uma das necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família.

⁷⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1998, p. 320.

Todavia, é inegável que o Estado possui, em face dos cidadãos, o dever de criar as facilidades para que o indivíduo desenvolva suas aptidões físicas, morais e intelectuais, em benefício da coletividade⁷⁹.

Como prontamente será apresentado, a elaboração de políticas públicas pelo Estado é o instrumento de compromisso entre o Governo e os setores mais carentes da sociedade, além de ser o instrumento pelo qual há a entabulação de uma estrutura estatal hábil a efetivar programas sociais e criar condições dignas aos cidadãos.

2.4 DO DIREITO À CIDADE

Em decorrência do reconhecimento normativo do direito social à moradia, torna-se necessário considerar o impacto do conjunto global das moradias e da urbanização delas decorrente, na medida em que a implementação prática desse instituto abrange mais do que a mera estrutura física de teto e paredes, refletindo-se sobre a manutenção, a recuperação e a preservação do entorno coletivo.

Primeiramente, cumpre questionar quais são os caracteres distintivos que definem e delimitam uma cidade. A afirmação tradicional e elementar se baseia na projeção da sociedade sobre um dado território⁸⁰; de outra parte, autores a idealizam como uma variável dependente, que não se auto-explica por não ser uma totalidade, mas apenas a objetivação de uma totalidade maior na qual se insere, caracterizando a cidade ocidental como um lugar de mercado⁸¹.

Neste sentido, a modernização das relações econômicas e sociais, oriundas do impulso dado pela mecanização das relações produtivas e o estabelecimento de

⁷⁹ AZAMBUJA. *Teoria...*, p. 167.

⁸⁰ LEFEBVRE, Henri. *O direito a cidade*. São Paulo: Documentos, 1969, *passim*.

⁸¹ AMARAL, Rita. *O que é uma cidade?* Artigo da Águaforte Assessoria. Disponível em <<http://www.aguaforte.com/antropologia/cidade.htm>>. Acesso em 14 Jun. 2007, *passim*.

idades em seu aspecto metropolitano implica o surgimento de uma nova forma de cultura, caracterizada por papéis altamente fragmentados, superficialidade, anonimato, transitoriedade das relações sociais, inexistência de um controle social direto, diversidade e fugacidade dos envolvimento sociais, afrouxamento nos laços de família e competição individualista⁸².

Pode-se afirmar, todavia, que a cidade só existe enquanto relação entre os diferentes grupos que interagem em um dado sistema produtivo. Cada grupo, com seu modo ver o mundo ou com interesses voltados para aspectos específicos pode construir e reconstruir a cidade criativamente, a partir de elementos selecionados no amplo leque de opções disponíveis na cultura de uma dada sociedade. Ou seja, a cidade pode ser elaborada e desenvolvida a partir de seus elementos constitutivos⁸³.

Assim, tal como ocorre no âmbito político, a administração das cidades deve se dar de modo democrático e participativo, uma vez que as cidades, como centros de indiscutível riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural, devem obrigatoriamente – e por conta desses particulares – respeitar e zelar pelos direitos dos seus habitantes.

Este desafio, tarefa que deve ser incumbência de toda a humanidade, não é algo fácil de ser implantado, ainda mais no eterno embate em que se opõem os interesses econômico e social.

A união de toda uma série de direitos sociais dos cidadãos na condução dos destinos individuais e coletivos da comunidade constitui o direito à cidade, que se exterioriza pela participação cidadã no apoio, controle e fiscalização da atuação pública nos interesses da cidade.

Esse direito coletivo abarca os direitos de acesso e posse sobre a terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. É o respeito

⁸² Cf.: WIRTH, Louis. *O Urbanismo como Modo de Vida*, apud AMARAL, *O que é...*, *passim*.

⁸³ AMARAL, *O que é...*, *passim*.

ao ser humano ali residente, sua família, suas particularidades, bem como às minorias, à pluralidade étnica, sexual e cultural que fazem parte da sociedade e que, no seu conjunto, constroem a particular identidade urbana⁸⁴.

A proteção legal do direito à cidade originou-se das ações políticas em defesa da plataforma da reforma urbana, acompanhando discussões de igual teor que ocorriam ao redor do mundo e contribuiu para a introdução dos debates sobre esse específico direito nos fóruns internacionais urbanos.

De grande impacto no cenário internacional, a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (popularmente conhecida pela sigla ECO-92), resultou, dentre outras decisões, na elaboração de um tratado sobre a questão urbana denominado "Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis"⁸⁵.

Constituído pela Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, e contando com as contribuições do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da organização internacional "Habitat Internacional Coalition", esse tratado concebeu o direito à cidade como o direito à cidadania - ou seja, aquele que todos os habitantes das cidades e povoados têm de participarem na condução de seus destinos, em reconhecimento às liberdades e ao respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural, inclusive dos imigrantes, e a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças⁸⁶.

⁸⁴ Essa gama de fatores ora apresentada concentra, de certo modo, os elementos trazidos pela Carta Mundial do Direito à Cidade (parte I, artigo I, item 2), melhor demonstrado no capítulo seguinte.

⁸⁵ *Apud* SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à Cidade como condição para cidades justas, humanas e democráticas*. Artigo do Instituto Polis, Mar. 2005. Disponível em <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28>. Acesso em 11 Jun. 2007.

⁸⁶ Destaque-se que o texto do tratado sobre a questão urbana evidencia a preocupação que orientava os trabalhos, qual fosse, garantir que o desenvolvimento social pudesse se sobrepor ao bloqueio financeiro e aos interesses capitalistas, deixando exposto que o direito à cidadania e sua gestão democrática dependeriam de uma função social das propriedades e das cidades. E já alertava para as graves conseqüências da política desenvolvimentista desmedida, como retratado no ponto primeiro do preâmbulo: "1. Desde o fim da 2ª Guerra Mundial consolida-se um modelo de desenvolvimento que se baseia no crescimento econômico, na acumulação de capital, no lucro. Demonstrando uma voracidade sem limites, este modelo de desenvolvimento subordina a seu objetivo maior o bem-estar dos seres humanos, criando uma crescente e perversa concentração da

Ainda, compreendeu a gestão democrática da cidade como meio de planejamento, produção e operação da governabilidade urbana, posta ao controle e participação da sociedade civil, sendo prioridades o fortalecimento e a autonomia dos poderes públicos locais e a participação popular.

Nos capítulos seguintes, demais característicos e instrumentos de ordem interna e internacional referentes ao direito cidadão às cidades serão expostos, desenvolvendo um panorama de proteção aos direitos sociais dos cidadãos e de afirmação da moradia como condição de sua dignidade.

Após a conclusão da ECO-92, ocorreram outros processos globais de discussão sobre o futuro das cidades e seus habitantes, retomando-se a pauta sobre o direito à cidade e a reforma urbana, com destaque para a Conferência Global sobre os Assentamentos Humanos das Nações Unidas, denominada “Habitat II”, realizada na cidade de Istambul, Turquia, no ano de 1996.

Nessa oportunidade, as atenções e polêmicas giraram ao redor do reconhecimento, por organismos internacionais – a exemplo do órgão das Nações Unidas que o organizou⁸⁷ –, do direito à moradia como um direito humano, por meio do documento oficial da conferência, a “Agenda Habitat”, que contém um conjunto de compromissos para os países promoverem medidas de modificação das condições de desigualdade e de violações de direitos nos assentamentos humanos.

Ainda, nessa conferência prefeitos de todo o mundo afirmaram a necessidade de reconhecer o papel das autoridades locais, democraticamente eleitas como gestoras e protagonistas dos destinos de cada cidade, que devem ser participativas, socialmente inclusivas e com serviços públicos acessíveis a todos os cidadãos⁸⁸.

riqueza e disseminação da pobreza. Para atingir este crescimento sem limites, empresas e governos tem consumido as reservas naturais do planeta, destruído o patrimônio ambiental e criado países e cidadãos de primeira, segunda e terceiras categorias”.

⁸⁷ Agência Habitat – Centro de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (“United Nations Centre for Human Settlements”).

⁸⁸ FÓRUM SOCIAL MUNDIAL - BRASIL. Disponível em <www.forumsocialmundial.org.br>. Acesso em 11 Jun. 2007.

No início deste século, o Fórum Social Mundial transformou-se em palco privilegiado para a internacionalização do direito à cidade. As entidades e organizações atuantes em questões urbanas estabeleceram a estratégia de elaborar um documento global para defesa do direito à cidade, e assim surgiu a primeira versão da “Carta Mundial do Direito à Cidade”, inspirada pela “Carta Européia dos Direitos Humanos na Cidade” – elaborada pelos estudos e conclusões do “Fórum de Autoridades Locais”, ocorrido em Saint Denis, França, em maio de 2000 – e pelo tratado brasileiro oriundo da ECO-92, “Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis”, descrito anteriormente.

Da integração entre o Fórum Social das Américas, ocorrido em Quito, Equador, em julho de 2004, o Fórum Mundial Urbano de Barcelona, Espanha, em setembro daquele ano, e do V Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, Brasil, em janeiro de 2005, nova roupagem foi conferida à Carta Mundial do Direito à Cidade, cuja revisão serviu para enfocar de modo mais direto e específico os assuntos estratégicos para as cidades⁸⁹.

Sob essa nova perspectiva, **direito à cidade** é compreendido como

o usufruto eqüitativo das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado⁹⁰.

A Carta declara também a interdependência do direito à cidade a todos os direitos humanos reconhecidos, e nele inclui os direitos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, além do respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, aos imigrantes e a preservação da herança histórica e cultural.

Por **cidade**, o item 5 do artigo I considera toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município e povoado, organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano, seja urbano, semi-rural ou

⁸⁹ SAULE JÚNIOR. *Direito à Cidade...., passim*.

⁹⁰ Carta Mundial do Direito à Cidade: parte I, artigo I, item 2.

rural. Ou seja, é o espaço coletivo, culturalmente rico e diversificado, que pertence a todos os seus habitantes.

Por derradeiro, são considerados **cidadãos**, para a Carta, todas as pessoas que habitam, de forma permanente ou transitória, as cidades, em seu sentido amplo – abrangendo, de modo irrestrito os nacionais e os imigrantes, deixando margem ao conflito com as regulamentações especiais de cada nação.

Ainda, a Carta Mundial estabelece os **princípios do direito à cidade**, que devem ser buscados pelos cidadãos e exigidos das autoridades públicas, como modo de sua implementação efetiva, e são, no aspecto político, a gestão democrática da cidade, a função social da cidade e a função social da propriedade. Quanto aos indivíduos, são o exercício pleno da cidadania a igualdade sem discriminação e a proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis. No aspecto econômico, o compromisso social do setor privado e o impulso à economia solidária e às políticas impositivas e progressivas.

As estratégias previstas para a implementação da Carta Mundial incluem a utilização do máximo de recursos disponíveis para cumprimento das obrigações jurídicas nela estabelecidas, proporcionando capacitação e educação em direitos humanos a todos os agentes públicos relacionados com a implementação do direito à cidade, e o estabelecimento de mecanismos de avaliação e monitoramento das políticas de desenvolvimento urbano e inclusão social.

Quanto aos compromissos para a implementação da Carta, às redes e organizações sociais é estabelecida a construção de plataformas de exigibilidade do direito à cidade, para documentar e disseminar experiências nacionais e locais que apontem para a construção deste direito. Aos Governos nacionais e locais, há incumbência em elaborar e promover marcos institucionais que consagrem o direito à cidade e em construir plataformas associativas, com ampla participação da sociedade civil, para promover o desenvolvimento sustentável nas cidades.

De sua parte, os organismos internacionais devem empreender todos os esforços para sensibilizar, estimular e apoiar os governos para assumirem tais compromissos, monitorando e promovendo a aplicação dos pactos de direitos humanos e outros instrumentos que possam contribuir na implementação do direito.

Especificamente no tocante à **moradia**, a Carta Mundial reserva todo seu artigo XIV para definir metas, diretrizes e orientações para defesa e proteção ao direito social à moradia, estabelecendo que as cidades devem se comprometer em adotar medidas para garantir, de todos os cidadãos, que os custos de habitação sejam equilibrados e que as moradias contenham condições de habitabilidade, acessibilidade, adequada localização e sejam adaptadas às características culturais de seu morador – para que a implantação dos programas habitacionais se adeque ao espaço geográfico e respeite a individualidade da comunidade, não sendo uma mera imposição padrão que se mostre fora de contexto.

Ainda, devem as cidades facilitar uma adequada oferta de habitação e equipamentos de bairro aos cidadãos, da infância à velhice, e garantir aos grupos sociais vulneráveis prioridade na legislação e nas políticas habitacionais, por meio de subsídios e financiamentos para as aquisições, além de assegurar a regularização fundiária e melhoramentos para os bairros precários, os assentamentos e as ocupações informais.

Outra previsão da Carta se refere diretamente à especulação imobiliária, que deve ser impedida pelas cidades, por meio de adoção de normas urbanas específicas que garantam justa distribuição de cargas e benefícios gerados pelos processos de urbanização, com a adequação dos instrumentos de políticas econômicas, tributária e financeira dos gastos públicos.

Com isso, uma legislação adequada e mecanismos e sanções específicos tendem a garantir o pleno aproveitamento do solo urbano e das edificações públicas e privadas – inclusive aquelas não ou mal utilizadas, dando cumprimento à previsão de obtenção e promoção da função social da propriedade.

O que se denota desse panorama é que as atuações sociais se mostram indispensáveis para a superação da situação de exclusão dos cidadãos postos à margem e como forma de pressionar o Estado a agir destinando seus recursos e políticas em favor desses cidadãos, que assim poderão exercer seu direito à cidade.

Afinal, foi por decorrência das estratégias e atuações dos cidadãos organizados, em deliberações dos citados fóruns mundiais urbanos, que se deu a elaboração de instrumentos posteriormente convertidos em programas sociais que, devido a uma ampla participação popular no planejamento, controle e fiscalização das ações do Poder Público, puderam ser postos em prática.

Desse modo, a união dos esforços da população civil organizada no campo de formulação de políticas públicas forma grupo de pressão tendente a um melhor direcionamento de verbas e investimentos estatais em favor da sociedade. Veja-se o exemplo da Agência Habitat – Centro de Assentamentos Humanos das Nações Unidas, que se destaca na defesa da moradia e da reforma urbana, como orientadora de políticas e expectativas comuns às mais variadas organizações nacionais⁹¹.

O desafio que esta agência busca vencer está inserido na Declaração do Milênio, que reconhece as terríveis circunstâncias da pobreza urbana mundial, e articula os meios de prover condições dignas de vida a cerca de cem milhões de moradores de favelas e de áreas degradadas até o ano de 2020. Segundo dados dessa organização, esse imenso número de excluídos representa apenas dez por cento da população mundial em favelas – índice que poderá chegar a três bilhões por volta do ano 2050, se nenhuma medida eficiente for tomada⁹².

⁹¹ No conteúdo da Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos do Novo Milênio, do original “Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium”, resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas nº S25.2, de 09 de junho de 2001, se reafirmam as diretrizes básicas da Declaração de Istambul e da Agenda Habitat para os anos seguintes, bem como se apresentam os objetivos desse Programa. In: UNITED NATIONS SETTLEMENT PROGRAMME. *Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium*. Disponível em <<http://www.unhabitat.org>>. Acesso em 22 Nov. 2007.

⁹² UNITED NATIONS SETTLEMENT PROGRAMME, *Declaration on Cities...*, loc. cit.

As duas principais campanhas mundiais mantidas por essa instituição tratam das questões da governabilidade urbana e da posse segura⁹³, sem prejuízo das ações e campanhas focadas em assuntos e projetos especiais de apoio, a exemplo do convênio entre a Agência Habitat e o Banco Mundial, para melhorias de favelas. Esta iniciativa busca promover políticas de cidades sustentáveis e planejamento urbano e a reconstrução em países devastados por guerras ou desastres naturais, além do treinamento e da capacitação para proteção aos recursos naturais com políticas de preservação de água e tratamento de esgotos e lixo reciclável em cidades.

Seguindo esta linha de atuação, atua no Brasil o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), agente que se mostra como o principal incentivador da busca pelo desenvolvimento sustentável de cidades justas e democráticas. Possui como objetivo concretizar mudanças sociais e políticas nas cidades, defendendo a realização de conferências em todos os âmbitos políticos nacionais, para assim transformar o espaço urbano em arena de discussão de estratégias e em uma estrutura promotora de justiça social e democracia⁹⁴.

Buscando novas diretrizes para a política urbana, a promoção da dignidade humana e a solidariedade social, ao mesmo tempo em que combate os modelos excludentes, o Fórum Nacional foca suas atenções nas medidas capazes de promover aos cidadãos o direito à cidade, como acesso à terra urbanizada, moradia, saúde educação, saneamento ambiental, infraestrutura aos equipamentos urbanos de qualidade, trabalho, cultura e lazer, para as presentes e futuras gerações⁹⁵.

Para tanto, conta com articulações e integrações das políticas urbanas, sociais, regionais e nacionais, como meio de implementar, de modo eficiente e efetivo, a função social da cidade, conferindo o devido apoio às políticas fundiárias de

⁹³ “Global Campaign on Urban Governance” e “Global Campaign for Secure Tenure”, respectivamente.

⁹⁴ FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Síntese das Resoluções do Encontro Nacional*. Ocorrido em junho de 2003. Disponível em <www.forumreformaurbana.org.br>. Acesso em 26 Mai. 2007.

⁹⁵ *Ibidem, loc. cit.*

ampliação de acesso à terra. Ainda, determina serem buscados, como objetivos, o planejamento e a execução de políticas e programas que protejam os interesses legítimos dos cidadãos pertencentes às minorias – como índios, portadores de deficiências físicas e mentais e de necessidades especiais, comunidades remanescentes de quilombos e minorias sexuais – para que sejam incluídos de forma definitiva no contexto social⁹⁶.

No campo da gestão democrática das cidades, as políticas propostas pelo Fórum Nacional visam criar instâncias participativas e deliberativas, com participação popular, nos níveis municipal e metropolitano, além dos mecanismos de mecanismos de participação democrática e de repartição de poder – a exemplo do orçamento participativo, da iniciativa popular de leis e projetos e das audiências públicas, dentre outros – em todas as esferas de governo⁹⁷.

Especificamente no tocante à política de habitação, o Fórum Nacional busca a implementação de um projeto nacional descentralizado e articulado com os Estados e Municípios, garantindo a todas as pessoas o direito à moradia popular adequada – assim entendida como aquela dotada de infra-estrutura básica, como acesso a transporte público, equipamentos públicos de saúde e educação, ou seja, regularizada, segura, sadia e confortável⁹⁸.

Ainda, o Fórum Nacional de Reforma Urbana busca a aprovação e a implementação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, medida financeira pretendida para garantir recursos e projetos de proteção às moradias sociais, bem como hábil a articular programas habitacionais com programas de inclusão social de saúde, educação, assistência e geração de emprego e renda. Além de outra diretiva, que versa sobre as medidas de ampliação do acesso à moradia, com o aumento da oferta de novas unidades habitacionais, a produção de lotes urbanizados e a revitalização das áreas centrais degradadas⁹⁹.

⁹⁶ FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Síntese...*, loc. cit.

⁹⁷ *Ibidem*, loc. cit.

⁹⁸ *Ibidem*, loc. cit.

⁹⁹ FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Síntese...*, loc. cit.

Outro exemplar de atuação de organizações da sociedade civil voltado à promoção da recuperação dos centros urbanos degradados, a Associação Viva o Centro, surgida no início da década de 1990 na capital paulista, organizada com caráter cívico, representativo e sem fins lucrativos, foi declarada como organização de Utilidade Pública Municipal, Estadual e Federal por Decreto de 09 de março de 2000 (DOU 10/03/2000)¹⁰⁰.

Dentre os objetivos dessa associação está o desenvolvimento da área denominada “centro velho” da capital de São Paulo em seus aspectos urbanístico, cultural, funcional, social e econômico. Busca-se, com isso, sua recuperação como um eficiente centro metropolitano, bem como contribuir de forma eficaz para o equilíbrio econômico e social da cidade, com pleno acesso à cidadania e ao bem-estar de toda a população – com base na diversidade funcional e humana como fator decisivo de desenvolvimento e vitalidade da metrópole e de seu centro¹⁰¹.

Segundo a relação de atuações apresentada pela própria entidade, diversas conquistas foram concretizadas em prol da recuperação do centro antigo da cidade de São Paulo, a exemplo de contribuição que resultou na revitalização e nova destinação da antiga Estação Júlio Prestes – Sorocabana, convertida em um complexo cultural com sala de concertos, salão para música de câmara, estúdio de gravações, salas de ensaios e restaurantes.

Como conseqüente dessa obra, todo o entorno recebeu tratamentos urbanísticos de recuperação arquitetônica – cabendo à associação a realização de estudos nesse sentido, o que culminou com a edição do livro “Pólo Luz - Sala São Paulo, Cultura e Urbanismo”, onde se registram todos os projetos e trabalhos realizados¹⁰².

Junto a outras realizações urbanísticas de suma importância à revitalização do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural da capital paulista – como dos Viadutos

¹⁰⁰ ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. *A Associação Viva o Centro: origem, forma e estrutura*. Disponível em <www.vivacentro.org.br>. Acesso em 27 Nov. 2007.

¹⁰¹ ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO, *A Associação...*, *loc. cit.*

¹⁰² *Ibidem, loc. cit.*

do Chá e de Santa Ifigênia, e dos prédios do Centro Cultural Banco do Brasil e dos Correios – a participação dessa associação tem mostrado eficiência em mover seu objetivo estatuído.

Entretanto, no tocante aos aspectos da habitação social, as condições do centro antigo da cidade de São Paulo ainda deixam à mostra a exclusão do cidadão, uma vez que as revitalizações operadas somente enfatizam a destinação comercial do entorno urbano. Destaque-se que recente empreendimento promovido pela Prefeitura do Município de São Paulo, denominado de “Nova Luz”, pretende dar nova destinação a um espaço de aproximados duzentos e vinte cinco hectares de uma área central da capital¹⁰³.

Esse projeto prevê a desapropriação de áreas que serão futuramente convertidas em novas opções de moradia e novos equipamentos públicos. Porém, a exploração do espaço – em especial a edificação de novos centros comerciais – ficará a cargo da iniciativa privada, com construtoras, empreiteiras e imobiliárias interessadas em investir tanto por conta da valorização da área quanto pelas vantagens dos incentivos fiscais previstos por lei específica para aquele trecho urbano.

Nesse particular, há que se destacar que as ações realizadas por organizações sociais como o Movimento Sem-Teto do Centro – MSTC têm deixado evidente o vazio de propostas concretas e da implantação de projetos de urbanização aptos a garantir o cumprimento do direito à cidade por parte de seus cidadãos.

Este movimento busca incentivar a população que não tem moradia a pleitear recursos do Estado para a realização de projetos habitacionais e a construção de moradias populares que atendam suas necessidades enquanto população excluída, possibilitando assim a manutenção da estrutura familiar, sem prejuízo da

¹⁰³ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Nova Luz: vida nova*. Disponível em <<http://centrosp.prefeitura.sp.gov.br/projetos/novaluz.php>>. Acesso em 27 Nov. 2007.

organização dos grupos e associações populares autônomas e permanentes, garantidoras da participação democrática das pessoas e famílias¹⁰⁴.

Com isso, fica à mostra o problema da habitação na cidade de São Paulo, onde existem cerca de quinhentos mil domicílios vazios que não cumprem a sua função social, dos quais quarenta mil estão localizados na região central¹⁰⁵.

Torna-se evidente a importância da pressão exercida pela sociedade civil, no sentido de exigir do Estado a elaboração e aplicação de políticas públicas adequadas à solução das questões pontuais.

2.5 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE

Assunto intimamente relacionado às questões de conceituação e implementação dos direitos à moradia e à cidade, o direito à propriedade privada demanda análise no presente estudo.

Historicamente, esse direito passou a ser positivado e defendido de modo mais vigoroso e eficiente a partir da Revolução Francesa de 1789, quando a burguesia, deslumbrada com as vantagens do capitalismo comercial, começou a adquirir e a acumular bens e imóveis – elementos de exibição pública de seu prestígio e poder.

¹⁰⁴ MOVIMENTO SEM TETO DO CENTRO. Disponível em <www.mstc.org.br>. Acesso em 27 Nov. 2007.

¹⁰⁵ Segundo informações da “Campanha por Moradia Popular no Centro”, os seguintes locais são objeto de reivindicação pelos grupos sociais, por se tratarem de prédios abandonados ou já desapropriados, mas ainda não destinados à sua função social: Praça Roosevelt, s/n – prédio abandonado, de propriedade da Caixa Econômica Federal; Rua Tabatinguera, nº 277 – com obras de reforma paradas, promovidas pela Prefeitura Municipal de São Paulo; Avenida Nove de Julho, nº 584 – projeto de reforma parado, sendo o prédio de propriedade do Instituto Nacional de Seguridade Social; Rua Cáster Líbero, nº 88 – prédio abandonado, de propriedade da União; Avenida do Estado, nº 3197, Edifício São Vito, de propriedade da Prefeitura Paulistana, cujo projeto de reforma está parado. Cf.: CENTRO DE MÍDIA INDEPENDENTE. *Campanha por Moradia Popular no Centro*. Disponível em <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2007/05/382569.shtml>>. Acesso em 27 Nov. 2007.

Os instrumentos de defesa do direito de propriedade foram aperfeiçoados e desenvolvidos, de modo a tornar-se verdadeiro crime de lesa-pátria a invasão de áreas, mesmo que estas fossem improdutivas e seus invasores buscassem com isso meramente um modo de subsistência.

No campo legislativo e constitucional pátrio, desde a Constituição Imperial de 1824 encontra-se a consagração plena do direito de propriedade, sendo a contrapartida ao poderio dos detentores do poder imobiliário já verificada no Código Civil Brasileiro de 1916, ao estipular limitações ao direito de propriedade – claro, medidas modestas e localizadas, rigidamente definidas, como a previsão do direito de vizinhança e as limitações urbanísticas por meio de normas próprias capazes de reduzir o interesse privado quando em choque com o interesse público.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o princípio da função social, além de previsto, recebeu tratamento adequado, com a previsão de ônus e penalidades em caso de sua inobservância.

Como adverte Eros Grau, o pressuposto lógico e necessário da função social da propriedade é a própria propriedade privada, de forma que a caracterização daquele princípio como vínculo que atribui à propriedade um caráter específico apenas tem razão e sentido quando existente a propriedade privada¹⁰⁶.

Mesmo por que, ao se tratar da propriedade estatal, que se dinamiza em uma função pública, há verdadeiro pleonasma em se apontar para a função social de uma propriedade coletiva¹⁰⁷.

Na medida em que a propriedade privada surge protegida enquanto direito particular de posse, seu exercício cumpre uma função individual, cujos abusos serão objeto de limitações por conta do poder de polícia estatal¹⁰⁸.

¹⁰⁶ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica...*, p. 232.

¹⁰⁷ *Ibidem*, loc. cit.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 235.

Indubitável que todas as propriedades, sejam urbanas ou rurais, necessitam atingir sua função social de modo pleno e eficaz, porém as peculiaridades de cada contexto determinam que o imóvel exerça um distinto papel no cenário social¹⁰⁹.

Especialmente em se tratando da propriedade urbana, que incorpora em sua realidade toda a gama de serviços públicos que constituem o cenário das cidades – a exemplo de transporte, limpeza urbana e iluminação pública.

Ao Estado, cabe indicar a função social da propriedade, desde a elaboração de normas gerais até a efetiva implementação das diretrizes específicas firmadas pelos governos municipais. Ocorre que, na prática, grande parte dos regramentos urbanísticos padece de inaplicabilidade efetiva, sendo meros referenciais não postos em vigor¹¹⁰.

Em um campo mais amplo, que considera o direito do cidadão à cidade e as necessidades coletivas da comunidade, verifica-se que as cidades, por óbvio, não são meramente aglomerados imobiliários, uma vez que nelas as pessoas se desenvolvem, firmam relações pessoais e profissionais, exercem seus direitos e cumprem obrigações sociais e políticas – por isso, é um indispensável “habitat” a ser protegido e usado de modo coletivo.

Aparece a expressão **função social da cidade**, que compreende o uso socialmente justo do espaço urbano, para que os cidadãos se apropriem do território e confirmem democracia aos espaços de poder, de produção e de cultura, sempre em busca da justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.

¹⁰⁹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Função Social da Propriedade*. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FÁRIA LIMA – CEPAM. *Estatuto da cidade*, coord. Mariana Moreira. São Paulo: CEPAM, 2001, p. 73.

¹¹⁰ Conforme levantamento realizado em diversos municípios da Grande São Paulo, das principais legislações pertinentes à utilização do solo urbano – como Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Código de Posturas e Lei de Parcelamento do Solo – apenas uma parte delas foi formulada, aprovada ou prevista nos municípios, todavia, sem aplicação efetiva. Cf.: SAULE Jr., Nelson. *A eficácia das aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos*. In: SAULE Jr., Nelson (coord.). *Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 13 *et seq.*

Neste aspecto, busca-se a gestão democrática das cidades pelos seus cidadãos, que possuem instrumentos e subsídios aptos a legitimar os atos do poder político municipal e garantir transparência às atividades da administração, garantindo a viabilidade das medidas, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

3 FORMAÇÃO DO ESTADO SOCIAL

Para que o Estado possa alcançar os fins por ele buscados no exercício de seu poder político, doutrinariamente considerado como o bem público, deve atuar chamando para si a responsabilidade direta da prestação de certos serviços e bens a seu povo, ou pode delegar a particulares a exploração e execução daqueles¹¹¹.

Inúmeras e variadas teorias apontam para direções distintas sobre a competência do Estado, partindo desde um extremo que defende a total regulamentação e intervenção estatal nos mais variados aspectos econômicos e sociais, até outro pólo, para o qual se julga necessário o maior esvaziamento das atividades estatais, cujas atribuições são transferidas aos indivíduos. Todavia, no aspecto dos fins objetivados pelo Estado, as diversas teorias são uniformes em essência, ao apontarem para a busca da realização do bem comum¹¹².

O Estado brasileiro foi moldado, desde suas origens, sob uma ótica de utilização privatista dos negócios públicos por parte de uma comunidade política que os conduz, comanda e supervisiona, resultando à sociedade a submissão a um aparelhamento de exploração e manipulação¹¹³.

Assentado em certo tradicionalismo (que Faoro resume como “assim é porque sempre foi”), desde as origens da Colonização esse patrimonialismo incentiva o setor especulativo da economia, voltado ao lucro e interessado no desenvolvimento econômico sob comando político¹¹⁴.

Com a estrutura de estamento, que se apropria das oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões e cargos, há verdadeira confusão entre o setor público e o privado. A conversão do patrimonialismo pessoal em estatal, que adota o

¹¹¹ AZAMBUJA, *Teoria...*, p. 123.

¹¹² *Ibidem*, *loc. cit.*

¹¹³ FAORO, *Os donos...*, p. 819.

¹¹⁴ *Ibidem*, *loc. cit.*

mercantilismo como técnica econômica, fornece instrumental de dominação ao capitalismo político, que dará origem ao capitalismo moderno¹¹⁵.

O que se extrai dessa verificação é a confirmação da realidade do domínio de uma estrutura burocrática, formada por altos funcionários em posições-chave na estrutura administrativa e política que, aliada ao patronato político, compõe uma rede a extrair e explorar o Estado¹¹⁶, uma modalidade de dominação patrimonial que possui origens nas relações político-econômicas oligárquicas em seu sentido mais amplo, englobando o autoritarismo e o personalismo¹¹⁷.

Como destaca Otávio Ianni, a reestruturação do Estado brasileiro, a partir da década de 1930, foi um efeito imediato e imprescindível ao sucesso e desenvolvimento da “revolução burguesa”, na medida em que serviu para cristalizar e exprimir a nova relação de poder do aparelho estatal¹¹⁸.

Na medida em que o Estado passou a ser sensível às reivindicações das classes sociais que não detinham o domínio da riqueza, mas que ainda assim não poderiam ser ignoradas por serem “proprietárias livres de força de trabalho”, coube à burguesia industrial e financeira se utilizar do poder militar e policial contra as forças políticas de esquerda, descartando as tendências extremadas e direcionando o poder central ao regime ditatorial. Por via reflexa, coube ao Estado assumir a direção da política econômica nacional¹¹⁹.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro foi constituído, formalmente, por um modelo econômico de bem-estar, na medida em que a competência e a atuação dos governantes devem se moldar aos ditames constitucionais¹²⁰. A técnica, a forma e a substância da matéria pertinente aos

¹¹⁵ FAORO, *Os donos...*, 823.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 828 *et seq.*

¹¹⁷ IANNI, Octavio. *A formação do Estado Populista na América Latina*. São Paulo: Ática, 2ª ed., 1989, p. 41.

¹¹⁸ *Idem*. *Processo político e desenvolvimento econômico*. In: IANNI, Octavio *et alii*. *Política e Revolução Social no Brasil*. Rio de Janeiro : Ed. Civilização Brasileira, 1965, p. 46.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 49.

¹²⁰ GRAU, *A Ordem...*, p. 47.

direitos fundamentais aproximam essa Constituição do modelo alemão de 1949¹²¹, evidenciando esse enfoque de preferência ao aspecto social.

Essa estrutura, denominada de Estado social, pode ser representada por três distintos modelos, de acordo com o momento de seu desenvolvimento histórico e cultural em cada estágio da sociedade. Em primeiro lugar, aponta-se para o Estado alemão dos fins do século XIX, depois ao Estado intervencionista entre-guerras e por derradeiro para o denominado de “Welfare State”, que foi recepcionado nos países europeus ocidentais após a Segunda Guerra Mundial¹²². Por meios destas modalidades, fica modificada a forma de se compreender as questões sociais no ordenamento jurídico constitucional, além do papel e condição dos direitos sociais nesse ordenamento jurídico¹²³.

Afinal, dependendo da espécie de relação constitucional estabelecida entre a prestação social do Estado e o poder jurídico do indivíduo, é que se compreendem as características políticas de cada modelo de Estado social – desde o liberal, passando pelo intervencionista e chegando ao de Bem-estar¹²⁴.

Na estrutura alemã das últimas décadas do século XIX aponta-se o nascimento do Estado social, configurado por um modelo sócio-político bastante particular, haja vista que em uma forma de Estado autoritário e não democrático as políticas sociais assumem a abordagem de intervenção política às massas populares, evitando idéias demasiado socialistas da população e implementando uma lógica paternalista¹²⁵.

¹²¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 19ª ed. atualizada, 2006, p. 369.

¹²² “Le premier type apparaît sous les traits de l’État allemand qui se met en place à la fin du XIXe siècle. Un deuxième moment, plus difficile à appréhender dans un modèle d’ensemble, est l’État intervencionniste d’entre-deux guerres, dans le contexte de la ‘grande transformation’, cherche à définir une direction sociale stable. Une troisième période s’ouvrira avec le ‘Welfare State’ qui se projette avec la fin de la Seconde guerre mondiale en Europe occidentale”. Cf.: HERRERA, Carlos Miguel. *État social et droits sociaux fondamentaux*. Colloque international “État et regulation sociale”. Centre d’Economie de la Sorbonne – CES-Matisse, Paris, 11-13 Septembre 2006. Disponível em <<http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/herrera.pdf>>. Acesso em 13 Nov. 2007.

¹²³ HERRERA, *État social...*, *loc. cit.*

¹²⁴ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹²⁵ *Ibidem*, *loc. cit.*

Disto resulta uma dupla consequência, para ambos os lados da disputa: aos liberais há sucesso, diante da forma constitucional adotada, cujos elementos são pensados sob premissas discricionárias originadores de formas caritativas, pelo estabelecimento de benesses aos pobres; aos elementos socialistas da sociedade, garante-se o estabelecimento e a garantia aos direitos trabalhistas, cuja reivindicação condensava, à época, a idéia de direitos sociais¹²⁶.

Neste panorama, denota-se que essa primeira espécie de realização de um Estado social exclui o aparecimento de um sistema de prestações sociais sob a forma de um direito constitucionalmente reconhecido, apenas aparecendo no campo legislativo infra-constitucional¹²⁷.

Após findo o século XIX, o intervencionismo estatal multiplicou-se por diversos domínios sociais e econômicos, fator que acarretou o surgimento de diversas constituições nas quais se configuravam normas programáticas em matéria social, sem a preocupação de atribuir, a cada ação prevista, sua efetiva implementação e finalidade¹²⁸.

Com a discussão sobre a expansão dos fins sociais e econômicos do Estado social em termos de direitos, surge um movimento denominado de constitucionalismo social, em especial com a crise do Estado liberal, pelo qual se pretendia incorporar um programa político ao direito constitucional sob uma lógica de luta de classes, assegurando a positivação constitucional de uma série complexa de dispositivos jurídico-políticos, atribuindo novos característicos de reconhecimento dos direitos sociais¹²⁹.

¹²⁶ HERRERA, *État social...*, *loc. cit.*

¹²⁷ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹²⁸ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹²⁹ "Le dispositif juridique-politique du constitutionnalisme social est complexe: c'est à travers une triade normative qui s'articule sa structure formelle [Herrera 2003, 2004]. Au sommet, nous trouvons une garantie spéciale d'égalité devant la loi, encadrement d'un côté, la reconnaissance des droits sociaux, spécifiques avant tout au 'quatrième état' (les travailleurs) ou à des groupes plus ou moins déterminés (famille, femmes). De l'autre, il légitime des formes étatiques d'intervention sur (et donc de limitation de) la propriété privée, au nom de 'sa fonction sociale', et qui peuvent aller jusqu'à la réforme agraire ou la socialisation des moyens de production". Cf.: *Ibidem*, *loc. cit.*

Neste momento aparece o corporativismo como meio estatal de redução da autonomia dos indivíduos e grupos sociais, uma vez que cabe ao Estado tutelar e dinamizar as questões sociais – intervindo na economia quando a iniciativa privada ou o interesse político assim solicitar¹³⁰.

A terceira etapa ou modalidade de Estado social, a denominada de “Welfare State”, foi conseqüência de duas evoluções paralelas, caracterizadas pelos regimes totalitários que redimensionaram as questões sociais, bem como pela grande transformação do sistema econômico do período posterior à década de 1940, realidades que convergiram numa nova configuração do Estado social em termos constitucionais¹³¹.

Aspectos de democracia, participação popular e política social integram esta terceira versão de Estado social, pela universalização da idéia de benefícios sociais aos setores desfavorecidos da sociedade. Sob o panorama institucional, estabelece-se um sistema de proteção social generalizado, como o serviço de saúde a todos, financiados pelos impostos e geridos pelo Estado¹³².

Com essa universalização, favorece-se à tradução das políticas sociais em termos de pretensões legais dos indivíduos, constitucionalizando-as em termos de direitos fundamentais, revalorizando-se os institutos democráticos e as liberdades públicas¹³³.

Todavia, em decorrência e por conta das crises financeiro-econômicas dos Estados, especialmente a partir da década de 1970, passou-se a considerar para a problemática do financiamento dos programas sociais, o que revela as funções contraditórias do Estado capitalista, uma vez que o processo de acumulação do capital monopolista faz necessária a intervenção estatal por meio de gastos de

¹³⁰ HERRERA, *État social...*, *loc. cit.*

¹³¹ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹³² *Ibidem*, *loc. cit.*

¹³³ *Ibidem*, *loc. cit.*

capital social, ao mesmo tempo em que essa expansão do capital monopolista tende a gerar desequilíbrios econômicos e sociais¹³⁴.

Essa constante tensão, entre a necessidade de gastos estatal para garantia de legitimidade e coesão social e a regulação e acumulação do capital monopolista, resulta numa tendência a crises do sistema de Estado social¹³⁵.

Diante disto, se estabelece um impasse à manutenção do sistema, na medida em que as políticas implementadas ao longo do tempo se institucionalizam e criam grupos interessados na sua perpetuação, pelo que os sistemas sociais não promovem reformas radicais, ou se realizam após negociações consensuais¹³⁶. A maioria dos Estados que se moldaram sob a égide do bem-estar social acabou obrigada a cortar benefícios ou introduzir medidas de flexibilização, sendo que os adotantes de medidas mais radicais de liberalização pagam um alto preço no tocante a desigualdade e pobreza, ao passo que os resistentes à mudança enfrentam problemas no sentido ao alto nível de desemprego¹³⁷.

A solução apresentada pelas vertentes neoliberais para diminuir o gasto público e estimular a independência, além de responder às demandas individualistas da sociedade, assim solucionando ou superando a crise do Estado de bem-estar social se concentra a privatização dos programas governamentais¹³⁸. Assim, há evidente conversão de direitos universais em benefícios focalizados.

Notadamente no Brasil, se antes da década de 1980 o papel do Estado era controlador, diretor, produtor direto de bens e serviços, como meio de garantir o pleno emprego em economias relativamente fechadas e autocentradas, na década a seguir passou a se caracterizar pela desregulamentação da economia e pela

¹³⁴ DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. *“Welfare State”, crise e gestão da crise*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 6, vol. 3, Fev. 1988. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, p. 60.

¹³⁵ *Ibidem*, loc. cit.

¹³⁶ ESPING-ANDERSEN, Gosta. *O futuro do “Welfare State” na nova ordem mundial*. Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 35, 1995, p. 104.

¹³⁷ *Ibidem*, pp. 104-105.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 106.

abertura comercial, que favoreceu e contribuiu para a revogação dos monopólios públicos e para a privatização de empresas públicas¹³⁹.

Afinal, atuação com neutralidade política, por parte do Poder Público, não é algo buscado pelos grupos econômicos e políticos dominantes, mas sim o é a concessão de vantagens, cujos favorecimentos devem estar regulamentados pela ordem jurídica.

Com isto, mesmo no sistema econômico de traçado liberal, haveria de certo modo intervenção do Estado na economia, atuando, neste caso particular, em prejuízo da livre concorrência e da democracia – demonstrando um viés ideológico do sistema, pois tais requisitos são primordiais para a teoria liberal.

Dessa maneira, o traço que distingue os modelos de Estado está inserido nos graus de intervenção e não obrigatoriamente a existência desta, que sempre se revela presente. Partindo desde o *intervencionismo*, assim caracterizado pela adoção de medidas esporádicas de controle econômico, para fins específicos, passando pelo *dirigismo*, quando o controle econômico compreende uma atuação mais sistemática e com objetivos determinados, chega-se à *planificação*, que importa em uma análise global desse controle, no mais amplo alcance em relação aos demais¹⁴⁰.

Neste aspecto surge a figura da chamada Constituição Econômica, que pressupõe um modelo de Estado dirigente, haja vista que, sem este comando de atuação sistemática, a norma constitucional não conterà diretrizes impositivas no aspecto da ordem econômica, sendo apenas uma regulamentação estatutária, ao passo que a Constituição Federal, despida de ideologias economicistas, sobra desprovida de pretensões conformadoras das relações econômicas destinadas à condução estatal de realização de fins sociais¹⁴¹.

¹³⁹ FARIA, José Eduardo (org.). *Regulação, Direito e Democracia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 07.

¹⁴⁰ SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade do Estado Intervencionista*. São Paulo: Saraiva, 1990, *passim*.

¹⁴¹ GRAU, *A Ordem...*, pp. 58-60.

Aqui, tratar de ordem econômica apenas encontra sentido prático se analisada a ordem econômica constitucional, na medida em que seus fins serão vinculantes para os poderes públicos¹⁴².

Seguindo essa linha de raciocínio, a existência da intervenção econômica se mostra independente tanto do modelo de Estado quanto do modelo de Constituição, estando as diferenças nos graus e sentidos que a essa intervenção forem conferidos. Como conseqüente, o controle dessa regulamentação também se desloca, na medida em que os objetivos a serem assegurados, realizados por meio de políticas públicas, submetem-se ao controle jurídico.

Paulo Bonavides afirma que a estrutura estatal construída pela Constituição de 1988 se revela como representativa de um Estado social, no que tange a muitas das suas dimensões essenciais, especialmente quanto a seus “valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder”¹⁴³, bem como por ser a Constituição de um Estado que “não concede apenas direitos sociais básicos, mas os garante”¹⁴⁴.

Todavia, a realização dos direitos sociais depende de uma escolha política, que sempre acaba sendo pensada com base nas circunstâncias econômicas precisas, acarretando uma elaboração de programas efetivamente limitados e insuficientes à necessidade do contexto social.

Certamente, há que se considerar o posicionamento do Estado brasileiro em face do poderio econômico e financeiro. Sem se estabelecer sob o molde de bem-estar social, previu medidas que, de fato estenderam sua área de atuação sobre os mais diversos setores social e econômico. Com isso, se mostrou como um Estado política e socialmente forte, especialmente no aspecto concernente à disciplina do trabalho e da cidadania, mas sem força em face do poder econômico privado¹⁴⁵.

¹⁴² GRAU, *A Ordem...*, pp. 58-60.

¹⁴³ BONAVIDES, *Curso...*, p. 371.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 373.

¹⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Democracia, inclusão social e igualdade*. Disponível em <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Gilberto%20Bercovici.pdf>>. Acesso em 19 Nov. 2007.

3.1 CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E GLOBALIZAÇÃO

Os aspectos de cidadania são igualmente integrantes e essenciais dessa configuração do Estado brasileiro, tido como social, a sentido do teor do inciso II do artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

O sentido tomado pela norma constitucional apontada, por estar ao lado de princípios como soberania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político, representa o acesso concreto e efetivo aos direitos públicos subjetivos, em oposto à exclusão social. Todavia, é certo que esse princípio fundamental da República aparece, na realidade brasileira, pendente de efetividade e aplicação.

Os direitos fundamentais dos cidadãos e da coletividade se transformaram em direitos sociais e positivos, exigindo uma prestação por parte do Estado, sendo que o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 arrola alguns exemplos destes, como educação, saúde, trabalho, lazer e moradia – para que caiba ao Poder Público a responsabilidade pela assistência aos desamparados.

Porém, é do papel que os cidadãos devem representar, no referente à cidadania, que decorrem as questões problemáticas de exigibilidade, em face ao Estado democrático, a concretização de tais direitos.

O estudo especializado dos característicos formadores da cidadania aponta para as modificações de tal conceito na sociedade pós-moderna, por conta da globalização e seus aspectos eminentemente econômicos. Assim, no âmbito de uma sociedade global, os princípios de cidadania operam em termos econômicos, sendo a soberania do cidadão conhecida, pensada e codificada em termos mundiais, sendo a cidadania vigente, efetiva e indiscutível somente a da mercadoria¹⁴⁶.

¹⁴⁶ IANNI, Octávio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 10ª ed., 2002, pp. 110-111.

Os dilemas da cidadania não se limitam a aspectos políticos e jurídicos, pois também envolvem questões sociais, econômicas e culturais¹⁴⁷, que não podem ser ignoradas ou desconsideradas, e que fazem parte da construção da identidade da sociedade. Transcendem, ainda, do indivíduo em âmbito local e regional, na medida em que o processo de socialização é composto por relações e estruturas que organizam e movimentam as novas perspectivas do cidadão em escala mundial.

Neste ponto, as referências habituais que constituem o indivíduo são completadas, impregnadas ou redescobertas por conta de padrões, valores e ideais globalmente circulantes, fator que tende a convergir na afirmativa de não serem os Estados individualmente analisados, mas sim o agrupamento de Estados que é a humanidade, o elemento constituidor da unidade social determinante¹⁴⁸.

Essa realidade mundial, que ao mesmo tempo se mostra grande e pequena, homogênea e plural, articulada e multiplicada, sob o aspecto da globalização tende a dispersar os pontos de referência, declinando o Estado-nação, globalizando as perspectivas e dilemas sociais, políticos, econômicos e culturais¹⁴⁹.

Afinal, o globo não é mais exclusivamente um conglomerado de nações, em suas relações de dependência e interdependência, e tampouco o centro do mundo é voltado ao indivíduo, tomado singular e coletivamente como povo. Ambos – nação e indivíduo – foram substituídos pela sociedade global, pelas configurações e movimentos da globalização¹⁵⁰.

Todavia, a economia se favorece dessa ilimitação do território, intensificando, arrefecendo ou distorcendo o processo de globalização, deixando de modo claro a subordinação do Estado aos movimentos e às articulações do capital. As instituições monetárias internacionais – como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – e

¹⁴⁷ IANNI, *A Sociedade...*, p. 113.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 114.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 91.

¹⁵⁰ IANNI, Otávio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 13.

mesmo aquela que representam blocos específicos de atuação – a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Comunidade Econômica Européia (CEE) – aparecem para transformar as moedas locais em um equivalente mundial, internacionalizando as políticas econômicas desses blocos, ante à alegada necessidade de saneamento e orientação das economias nacionais, que tem como pressuposto não serem auto-reguláveis¹⁵¹.

Como aspecto negativo, portanto, a globalização tende a descaracterizar as realidades locais, ao “desenraizar as coisas, as gentes e as idéias”¹⁵², restando apenas o predomínio do espaço global.

Com esse processo de desterritorialização, característica da sociedade global em formação, formam-se estruturas de poder econômico, político, social e cultural internacionais descentradas, sem qualquer localização nítida, pois presentes em muitos lugares e atuando independentemente de fronteiras, moedas ou línguas¹⁵³.

O conceito de desterritorialização, ademais, se aplica a grupos étnicos e movimentos políticos, que atuam em moldes que ultrapassam as fronteiras e as identidades territoriais específicas, debilitando os vínculos entre os povos e seu território, pondo em causa a definição tradicional do Estado¹⁵⁴, e se manifesta tanto nos aspectos econômicos quanto políticos e culturais, abarcando todos os níveis da vida social que, de um ou outro modo, são alcançados pelo deslocamento ou pela dissolução das fronteiras e dos pontos de referência¹⁵⁵.

Esse fenômeno de desterritorialização, na sociedade global, é um processo cada vez mais intenso e generalizado, na medida em que fatos sociais, econômicos, políticos e culturais ocorrendo e se manifestando em diversos e diferentes lugares, situações e significados, causando a impressão de vagarem por distintas regiões e

¹⁵¹ IANNI, *A Sociedade...*, p. 93.

¹⁵² *Ibidem*, p. 94.

¹⁵³ *Ibidem*, *loc. cit.*

¹⁵⁴ WAKEMAN JR., Frederic E. *Transnational and Comparative Research*. Apud IANNI, *A Sociedade...*, p. 95.

¹⁵⁵ IANNI, *A Sociedade...*, p. 95.

continentes, diante da ampla circulação de idéias e da intensa movimentação das pessoas¹⁵⁶.

Todavia, a desterritorialização se reveste de um momento essencial da pós-modernidade, um modo de ser isento de espaços e tempos, no qual o indivíduo encontra novas perspectivas de realização, por ser lançado “num horizonte social, econômico, político e cultural múltiplo, multiplicado”¹⁵⁷.

Nesse tempo histórico, a realidade social se revoluciona novamente, declina o Estado-nação e emerge a sociedade global, cada vez mais articulada pelo utilitarismo, pragmatismo e positivismo, e a tecnificação das formas sociais de vida e trabalho e de reprodução material e espiritual se espalha a todos lugares e indivíduos, com generalização e preeminência da razão instrumental¹⁵⁸. Ao indivíduo, a concretização dessa generalizada racionalização de ações e relações lhe atinge a essência, ocasionando desencantamento com o mundo.

Entretanto, retornando ao aspecto localizado de análise, aponta-se que, no que se refere ao direito, o fenômeno da construção de blocos regionais, com harmonização econômica e jurídica e eliminação de fronteiras, ocasiona nova dimensão às questões de cidadania, soberania e direitos humanos.

Se a criação de um direito universal é pretensão antiga dos seres humanos, mas de difícil realização, com o fenômeno da integração econômica regional, surge a oportunidade real de concretização, ao menos parcial, desse objetivo, pois essa união regional não é apenas um negócio econômico, mas também um negócio jurídico que se estende para a especificidade da harmonização jurídica¹⁵⁹. Deste modo, há uma busca pela implementação de uma nova soberania estatal, da qual irá decorrer a participação social e a concessão dos direitos de cidadania.

¹⁵⁶ IANNI, *A Sociedade...*, p. 100.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 106.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 117-119.

¹⁵⁹ PABST, Haroldo. *Mercosul: direito da integração*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, *passim*.

A construção da cidadania possui estreita relação com o Estado Democrático de Direito, haja vista que nesta modalidade estatal vige a premissa da participação popular. Sob o aspecto de direitos sociais, entendidos como concessões do Estado, configura-se uma cidadania passiva, que legitima a democracia representativa. De outro lado, a cidadania ativa se retrata na busca cotidiana dos cidadãos por direitos individuais e coletivos, além da efetividade de seus deveres, como o respeito pelas outras pessoas ou grupos sociais¹⁶⁰.

Essa última modalidade de cidadania, por representar o cidadão enquanto criador de direitos, requer a participação da sociedade na esfera pública, onde interesses divergentes e diversos se encontram, tendo por base o respeito e a busca pela superação das desigualdades sociais, para assim pressupor e fortalecer a democracia¹⁶¹.

No nível do poder local é que parte a construção da cidadania, através das políticas de participação popular na administração pública. Democratizando as decisões, o Poder Público estabelece uma nova consciência cidadã, e forma um espaço aberto para atuação crítica da sociedade civil, o que tende a garantir melhor sucesso do que aquele conseguido com ações individualizadas.

Habermas discorre sobre duas vertentes filosóficas quanto à questão da cidadania ativa, que em seu ver se mostram conflitantes: uma pelo qual a cidadania é concebida como pertença organizacional capaz de fundamentar uma posição jurídica; a outra pela qual ela é encarada como pertença a uma comunidade ético-cultural que se determina a si mesma¹⁶².

Reproduzindo-se as palavras do autor, compreende-se melhor sua teoria e seu ensinamento:

¹⁶⁰ BENEVIDES, Maria Victoria. *A Questão Social no Brasil: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais*. Disponível em <<http://www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm>>. Acesso em 11 Nov. 2007.

¹⁶¹ SANTOS, Boaventura de Souza. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 48, 11-32, Jun. 1997.

¹⁶² HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume II. Trad.: F. B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 286-287.

Segundo a primeira interpretação, os indivíduos permanecem exteriores ao Estado, contribuindo de certa maneira para a sua reprodução – através de eleições e pagamento de impostos – a fim de conseguir em troca benefícios organizacionais. Segundo a outra interpretação, os cidadãos estão integrados na comunidade política como partes num todo, de tal modo que, para formar sua identidade pessoal e social, eles necessitam do horizonte de tradições comuns e de instituições política reconhecidas. Segundo a interpretação liberal, os cidadãos não se distinguem essencialmente das pessoas privadas que fazem valer seus interesses pré-políticos, contra o aparelho do Estado; ao passo que, na interpretação republicana, a cidadania se atualiza somente na prática de autodeterminação coletiva¹⁶³.

De todo modo, é nessa esfera pública, fenômeno social elementar constituído como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões¹⁶⁴, onde ocorrem as relações entre os cidadãos, as trocas de informações e conhecimentos, e espaço no qual a cidadania é construída e exercida.

Aqui, o papel do direito surge como garantidor das relações, consideradas em seu sentido plural de acontecimentos e agentes, pois a “posição jurídica do cidadão” exige que todos “assumam as perspectivas da primeira pessoa do plural”¹⁶⁵. Porém, a construção da cidadania não se limita apenas na forma da regulamentação jurídica, haja vista que a luta pela sua concretização é um movimento constante e decorrente de debates sempre inacabados.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

A ação política de modelo liberal se encontra impregnada na estrutura do Estado brasileiro desde a origem de formação do texto constitucional atualmente em vigor, deixando evidente o conflito entre a linha estrutural prevista na Constitucional

¹⁶³ HABERMAS, *Direito e Democracia...*, p. 287.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 92.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 288.

Federal de 1988 e as atuações políticas dos governos, que alteram a própria lei máxima e a moldam a seu bel prazer¹⁶⁶.

Há que se apontar que a Assembléia Constituinte que elaborou e aprovou essa Constituição foi formada majoritariamente por representantes da burguesia predominante no plano político da época, que assim disseminou sua ideologia¹⁶⁷, na medida em que “ela própria [a Assembléia Nacional Constituinte] absorveu os vícios do antigo parlamento e não soube condenar e punir o fisiologismo escancarado, que vem em maré montante desde a ditadura”¹⁶⁸. Fora o fato de que tais integrantes foram aproveitados da formação assemblear anterior, eleita para compor o Congresso Nacional e não para o específico fim de elaboração da Constituição Federal.

Essa mesma estrutura política, na condução direta do Poder Executivo a partir da década de 1990, priorizou fundamentalmente a adequação da economia nacional aos fundamentos globais, com a privatização de empresas estatais – que, todavia, pouco contribuiu para a reforma e reestruturação do setor público do Estado¹⁶⁹, e deixou ao largo a criação e a elaboração de políticas públicas e sociais.

Nesse panorama político e de estruturas estatais, fica evidente que, apenas em um Estado nacional no qual o enfoque à questão social surge com força e destaque, é que são possíveis serem traçadas e implementadas políticas sociais, que em caso contrário serão meramente projetos formais jamais realizados.

As conseqüências da consolidação e do desenvolvimento do capitalismo industrial e financeiro no Brasil são os altos índices de crescimento urbano, as disparidades regionais e os desequilíbrios setoriais, chocando-se a concentração populacional no

¹⁶⁶ GRAU, *A Ordem...*, p. 48.

¹⁶⁷ FERNANDES, Florestan. *A Constituição Inacabada*. São Paulo: Editora Clube do Livro, 1988, p. 116.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 97.

¹⁶⁹ COUTINHO, Diogo R. *Privatização, regulação e o desafio da universalização do serviço público no Brasil*. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Regulação, Direito e Democracia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 68.

espaço urbano com a insuficiência da expansão da oferta de empregos e infraestrutura capazes de integrar tais populações.

Neste especial, mostra-se necessário o estabelecimento de estratégias políticas e governamentais para que seja possível a solução dos problemas sociais, especialmente de inclusão urbana. Todavia, tais políticas públicas padecem de efetividade, uma vez que desenvolvidas e implementadas com vistas ao atendimento dos anseios dos grupos financeiros e econômicos.

Sob o aspecto conceitual, pode-se considerar por **políticas públicas** os programas de ação governamental “visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados”¹⁷⁰. Essas políticas são as metas a serem objetivadas e alcançadas pelo organismo estatal, com vistas a fortalecer as parcelas da população mais necessitadas.

Tais ações, que devem determinar o padrão de proteção social implementado pelo Estado, objetivam a redistribuição dos benefícios sociais e a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico, e advêm das lutas dos movimentos populares do século XIX¹⁷¹.

Deste modo, as políticas públicas são imaginadas como decorrentes das demandas do ambiente político e social, cuja alocação de valores depende do apoio ou da pressão de outros atores privados, tais como os burocratas e tecnocratas, e as organizações ou instituições que formam o quadro social¹⁷².

Sendo formas de interferência e limitação do Estado ao poderio econômico, para manutenção das relações sociais de determinada formação social, aparecem em um

¹⁷⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

¹⁷¹ HOFLING, Eloísa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003 &lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 Out 2007.

¹⁷² CRITSINELIS, Marco Falcão. *Políticas públicas e normas jurídicas*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 43.

particular tipo de Estado e se chocam frontalmente com as teorias políticas liberais, que concebem a função estatal como essencialmente voltada para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e com as vertentes neoliberais, que resumem sua visão de Estado e de governo na conhecida expressão "menos Estado e mais mercado"¹⁷³.

Evidentemente, essas políticas representam os interesses do governo e refletem o modelo de Estado que se pretende concretizar. Assim, a elaboração de políticas públicas de cunho social acaba por relacionar diretamente o governo ao Estado social de direito, que absorve elementos do Estado de bem-estar social e lhes dá novo sentido¹⁷⁴. Em suma, dependendo do interesse visado pelo jogo político, a implementação de políticas públicas será diferenciada, de modo a "atender aos elementos e conquistar os personagens envolvidos"¹⁷⁵.

O que se ocorre na prática de implementação estatal e governamental é que, apesar da construção variada de modelos de Estado, de acordo com o grau de intervenção deste sobre as esferas privadas, a íntima interligação entre tais figuras acaba por revelar que as diversas técnicas intervencionistas são utilizadas diferentemente segundo a atividade social em questão – do que resulta na convivência de modos de ação liberal e intervencionista num mesmo tempo e espaço¹⁷⁶.

Há íntima relação entre políticas públicas e o direito, uma vez que aquelas são instrumentos de ação dos governos, sob nova perspectiva otimizada e inovadora de estrutura do poder político, que supera a concepção da norma geral e abstrata como referência central do aparelho burocrático do Estado e acaba por inserir, no campo do direito público, o conceito de política pública como programa de ação¹⁷⁷.

¹⁷³ HOFLING, *Estado...*, *loc. cit.*

¹⁷⁴ BUCCI, *Direito Administrativo...*, p. 247.

¹⁷⁵ COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 Out 2007.

¹⁷⁶ BUCCI, *Direito Administrativo...*, p. 246.

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 252-253.

Com isso, tem-se que o modelo governamental de políticas públicas convive harmoniosamente com o sistema da legalidade, especialmente por que a realização de tais políticas ocorre dentro dos parâmetros de legalidade e constitucionalidade, assim sendo reconhecidos pelo direito, gerando efeitos jurídicos¹⁷⁸.

3.3 POLÍTICAS SOCIAIS

Como decorrência direta das políticas públicas do Estado voltado à implementação de bem-estar aos cidadãos, surgiram e se desenvolveram as figuras das políticas sociais, com características distintas conforme a sociedade que lhes deu base. Em comum, num primeiro momento de sua construção, se destacaram pelo alto custo para implementação diante do resultado pouco eficaz para solução da problemática social, apesar de ser sua intenção corrigir as conseqüências negativas geradas pela acumulação do capital¹⁷⁹.

Assim, a **política social** pode ser compreendida como uma das diversas políticas executadas pelo Estado, sendo composta por diferentes programas que buscam a redistribuição dos recursos da sociedade através do fornecimento gratuito de bens ou serviços, que vão desde os direitos sociais básicos – que são, por imposição constitucional, universais¹⁸⁰.

Tais políticas sociais, todavia, são determinadas e estabelecidas pelas políticas públicas, motivo pelo qual a ideologia político-econômica que conduz o governo afeta o modelo de política social apresentado. Neste aspecto, aparecem duas principais visões de construção das políticas sociais.

¹⁷⁸ BUCCI, *Direito Administrativo...*, p. 255.

¹⁷⁹ SATRIANO, Cecilia. *Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales*. Revista Mad nº 15: 60-73. Disponível em <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf>>. Acesso em 07 Nov. 2007.

¹⁸⁰ MACHADO, Kenys. *A discussão acerca da focalização e o gasto social federal*. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/conj_planejamento/pdf/c&p149/artigo_1.pdf>. Acesso em 07 Nov. 2007.

Sob o enfoque de defesa da referência constitucional dos objetivos e fundamentos do Estado, bem como da garantia aos direitos sociais básicos estruturados no aparelho estatal, busca-se que as políticas sociais sejam elaboradas e implementadas de modo **universalista** e inclusivo¹⁸¹. Neste aspecto, o desafio é aumentar a eficiência e a eficácia na alocação dos recursos públicos de forma a tornar compatíveis projetos distributivos e de desenvolvimento.

A crítica feita a essa estrutura de política social inclusiva e universal se concentra no gasto e nos recursos envolvidos, necessários para a implementação – que, por via reflexa, deixa clara a necessidade de uma reforma de âmbito tributário e fiscal do Estado, buscando estratégias de redistribuição da riqueza em prol da sociedade¹⁸².

De outro lado, encontra-se o enfoque que atribui às políticas sociais o característico de **focalização**. Sob esta vertente, relacionada à política econômica neoliberal, onde há intenção de redução das responsabilidades e ações do Estado, depositando ao cargo da sociedade civil a responsabilidade pelo desenvolvimento social¹⁸³, as políticas públicas se caracterizam por ações pontuais e focalizadas – destinadas a específicas e restritas parcelas da sociedade, com seletividade dos objetos das políticas sociais¹⁸⁴.

Esta modalidade de política social é empregada como resposta à alegação da existência de recursos reduzidos ou limitados por um prazo considerável de tempo, mesmo que sob prejuízo da efetiva ação do Estado no cumprimento de suas obrigações constitucionais.

Enquanto estratégia de atuação, a focalização introduz uma modalidade assistencial, embasada em valores e princípios tipicamente liberais, pois parte do pressuposto de que se devem estabelecer mecanismos para determinar aqueles

¹⁸¹ THEODORO, Mário e DELGADO, Guilherme. *Política Social: Universalização ou Focalização – subsídios para o debate*. IPEA, Boletim de Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise. Brasília, n. 7, Ago. 2003. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_07/ensaio3_Mario.pdf>. Acesso em 07 Nov. 2007.

¹⁸² THEODORO et alii. *Política Social...*, *loc. cit.*

¹⁸³ SATRIANO. *Pobreza, Políticas...*, *loc. cit.*

¹⁸⁴ *Ibidem*, *loc. cit.*

que terão direito a receber os serviços básicos que se outorgarão como parte dos subsídios públicos¹⁸⁵.

De acordo com o ideário neoliberal, a redução do espaço estatal e de sua intervenção na economia é fundamental para a retomada e a sustentabilidade do crescimento econômico, sendo que as políticas sociais, além de secundárias, não deveriam interferir no desenvolvimento da economia¹⁸⁶.

Deste modo, as políticas de combate à pobreza deveriam se restringir apenas àqueles que o crescimento econômico do País não fosse suficiente a retirá-los da linha de pobreza - mesmo que essa priorização da eficiência se dê em detrimento dos direitos sociais, na medida em que os programas sociais são meros compensadores dos efeitos negativos provocados pelas políticas econômicas pró-mercado¹⁸⁷.

De outra parte, os defensores dessa modalidade asseveram ser necessária a focalização para que os programas governamentais atinjam seu público alvo – os mais pobres, que são assim definidos por critérios estatísticos que estabelecem um grupo heterogêneo que possui, em comum, um mesmo nível de renda, e que a falha das políticas sociais é a falta de focalização, pois é preciso canalização de recursos aos mais necessitados¹⁸⁸.

A problemática dessa visão focalizadora como justificativa de maior eficiência nos gastos públicos reside na desvinculação que se faz da idéia de direito social proporcionado pela universalização das políticas. Afinal, na medida em que todos os cidadãos têm direito a certos serviços básicos do Estado, a focalização destes serviços limita a implementação desses direitos – ou seja, ao se focalizar o

¹⁸⁵ CANDIA, José Miguel. *Exclusión y pobreza*. La focalización de las políticas sociales. Revista Nueva Sociedad, n. 156, Julho-Agosto 1998, p. 116-126. Disponível em <http://www.nuso.org/upload/articulos/2700_1.pdf>. Acesso em 07 Nov. 2007.

¹⁸⁶ MACHADO, A discussão..., *loc. cit.*

¹⁸⁷ *Ibidem, loc. cit.*

¹⁸⁸ CARDOSO, Ruth. *Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Nov 2007.

fornecimento de um benefício que deveria ser universal, há evidente limitação da concessão desse direito social aos cidadãos, mantendo-se a desigualdade e a exclusão social¹⁸⁹.

As políticas sociais brasileiras se polarizam entre tais concepções de atuação, denotando falta de clareza sobre os princípios de justiça social que são buscados pelo agente político, fator que contribui para a associação, por vezes equivocada, da universalização com a garantia de direitos sociais e da focalização com noções residualistas de justiça¹⁹⁰.

Todavia, se considerado que há espaço para a utilização conjunta e mesmo complementar dessas visões de política social, quanto à escolha do grau de focalização ou universalização em cada programa específico para a implementação de uma noção de justiça previamente definida, verifica-se que políticas universais e minimalistas podem coexistir no panorama político.

Afinal, focalização e universalização podem significar inclusão ou não de condicionais às políticas sociais específicas, como meio de se aumentar sua eficiência relativa – portanto, seria possível conciliar ambas perspectivas na implementação de justiça social, pela eficiente combinação dos métodos¹⁹¹.

3.4 POLÍTICA HABITACIONAL E O MINISTÉRIO DAS CIDADES

Essas políticas públicas deixam indiscutível a interligação entre direito e política, uma vez que há a expressão da vontade da coletividade e sua representação em

¹⁸⁹ MACHADO, *op. cit.*, *loc. cit.*

¹⁹⁰ KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Políticas Sociais: focalização ou universalização?* Textos para Discussão n. 180, Universidade Federal Fluminense, Out. 2005. Disponível em <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br /usr/File/2006/imprensa/CeliaLessa.pdf>>. Acesso em 09 Nov. 2007.

¹⁹¹ *Ibidem*, *loc. cit.*

normas obrigatórias¹⁹². Como conseqüente, não bastam apenas as previsões normativas, pois se mostra necessário sua implementação efetiva para validade da lei.

Como oportunamente foi apontado, a Constituição brasileira de 1988 estabeleceu, na relação de direitos sociais, o direito à moradia – que possui características de direito fundamental do homem e do cidadão.

Sua concretização e fruição, de outro modo, demanda um aparato de garantias e medidas concretas por parte do Estado, ao qual incumbe criar formas que neutralizem a força da economia capitalista, para promoção do pleno desenvolvimento da pessoa humana¹⁹³.

Se política pública é a meta buscada pelo Estado para proteção de determinada fração da população, sob o enfoque habitacional pode-se conceituar **política habitacional** como os diversos processos de urbanização adotados pelo Poder Público, como meio de conferir, à população de baixa renda, condições de moradia e habitação dignos, e sua inserção à cidade¹⁹⁴.

Desde suas origens históricas, nos períodos de industrialização e urbanização europeia do século XIX, a política habitacional objetiva atender tanto à demanda não abrangida pelo setor privado quanto ao empresariado do setor, diante dos benefícios que lhes são, de certo modo, destinados¹⁹⁵. O argumento clássico utilizado para resposta à questão sobre os motivos pelos quais o Estado passou a intervir na produção habitacional para os setores populares aponta para a conquista de uma

¹⁹² BUCCI, Maria Paula Dallari *et alii*. *Direitos humanos e políticas públicas*. Cadernos Pólis 2. São Paulo: Pólis, 2001, p. 06.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 8.

¹⁹⁴ Para tanto, há que se considerar as conceituações já apresentadas para as expressões habitação e moradia, seus elementos constitutivos e característicos, nem como os elementos que constituem o direito à cidade.

¹⁹⁵ AZEVEDO, Sérgio. *Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: Dilemas, Desafios e Perspectivas*. In: DINIZ, Eli (org.). *Políticas Públicas para Áreas Urbanas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p. 96-97.

extensão do direito de cidadania – que, ao atingir suas metas políticas e jurídicas, alcança sua dimensão social¹⁹⁶.

Sob outra vertente, busca-se uma lógica funcional para o sistema econômico através dessas políticas habitacionais, concluindo-se que, de fato, a pretensão daquelas é criar condições que assegurem maior valorização do capital de produção e circulação de moradias, em vez de minorar o problema habitacional das classes de baixa renda¹⁹⁷.

Outro elemento crítico polêmico destaca o papel ideológico da política de habitação, qual seja domesticar as classes populares, reproduzindo a hegemonia da classe dominante e desviando o operariado da luta por suas trabalhistas¹⁹⁸.

Nota-se, à evidência, que a análise da questão habitacional demanda considerações sobre variados aspectos, uma vez que ponderações culturais, econômicas e sociais se interdependem e relacionam para formar o panorama geral dessa específica problemática nacional.

Como meio de concentração da responsabilidade pelas políticas habitacionais e urbanas do país, o governo brasileiro instituiu, em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano, a pasta do Ministério das Cidades, órgão burocrático com a finalidade de “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, com ampliação do acesso da população à moradia, saneamento e transporte”¹⁹⁹.

Seu antecessor histórico foi o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 e extinto na década de 1980, sendo o instrumento mais importante da política urbana e executor da política urbana de fato em seu período inicial. Ocorre que, por

¹⁹⁶ AZEVEDO. *Política de Habitação...*, p. 98.

¹⁹⁷ *Ibidem*, loc. cit.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp. 99-100.

¹⁹⁹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *MCidades: o direito à cidade*. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 20 Mai. 2007.

decorrência de sua atuação indireta nos fundos urbanos, o BNH direcionava financiamento e benefícios prioritariamente às regiões mais desenvolvidas do país²⁰⁰.

Na qualidade de principal instituição federal de desenvolvimento urbano, o BNH tinha seus recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pago pelos trabalhadores, para formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS).

O BNH foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, por incorporação à Caixa Econômica Federal (CEF), sua sucessora em todos os direitos e obrigações, conforme disposição do artigo 1º, § 1º, dessa legislação federal. Seu legado, assim como do Sistema Financeiro de Habitação, foi de ineficiência para a solução dos problemas habitacionais brasileiros, que acabaram sendo potencializados com a preferência aos investimentos para as faixas de renda média da população, em detrimento às mais baixas e realmente necessitadas.

O Ministério das Cidades foi desenvolvido com a competência de elaborar e implantar as políticas de desenvolvimento urbano e de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, trabalhando de modo articulado com os Estados membros e os municípios, além de movimentos sociais, organizações não governamentais e o setor privado²⁰¹.

A Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que atribuiu as competências dos diversos Ministérios, constituiu ao Ministério das Cidades, pelo artigo 27, inciso III, alínea “d”, a responsabilidade pela política de subsídio à habitação popular, sendo complementada pelo Decreto nº 4.665, de 03 de abril de 2003, que aprovou a estrutura regimental dessa pasta ministerial e lhe atribui como natureza e finalidade as mesmas competências impostas por lei.

²⁰⁰ “E é nesses termos que o BNH vai aos poucos deixando de ser o agente do Sistema Federal de Habitação e passa a ser um autêntico Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano”. Cf.: SOUZA, O // *PND e...*, pp. 138-139.

²⁰¹ MINISTÉRIO DAS CIDADES, *Mcidas...*, *loc. cit.*

A estrutura desse Ministério se embasa nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, que são a moradia, o saneamento ambiental e as questões referentes à mobilidade urbana.

A Secretaria Nacional de Habitação possui a competência de formular, acompanhar e avaliar os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação (artigo 7º, inciso I do Decreto nº 4.665/2003), visando conceber estratégias de equacionamento do déficit habitacional brasileiro²⁰², bem como promover a consolidação e modernização da legislação do setor habitacional (inciso II). Essa Política Nacional de Habitação se compõe do Sistema e do Plano Nacional de Habitação, do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional e do Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da área habitacional²⁰³.

A condução política governamental anteriormente à criação do Ministério das Cidades, por conta de um ideário neoliberal, fortaleceu a realidade de desigualdade social, incentivando o declínio dos princípios do Estado de bem-estar social delimitado pelas diretrizes da Constituição de 1988, além de excluir a efetivação e subsídios no plano das políticas sociais²⁰⁴.

Nesse particular, a proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o Governo Federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades²⁰⁵, uma vez que, antes dele, a última visualização de política urbana implementada em âmbito federal ocorreu no período militar – e, como já apontado, não obteve resultados eficientes.

²⁰² MINISTÉRIO DAS CIDADES, *Midades...*, *loc. cit.*

²⁰³ *Id.*, *Secretaria Nacional de Habitação*. Disponível em <www.cidades.gov.br>, ícones “Secretarias Nacionais – Habitação”. Acesso em 16 set. 2007.

²⁰⁴ MARICATO, Ermínia. *O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. IPEA, Boletim de Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise. Brasília, n. 12, Fev. 2006, p. 211-220. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf>. Acesso em: 12 Out. 2007.

²⁰⁵ MARICATO, *O Ministério...*, *loc. cit.*

Como já mencionado, a gestão governamental iniciada na metade da década de 1990 e antecessora à criação do Ministério das Cidades foi responsável pela retomada dos financiamentos à habitação com base nos recursos do FGTS. A principal alteração na política habitacional nesse período foi a criação de programas voltados para o financiamento direto ao mutuário final – contrariamente ao que antes ocorria, quando o financiamento era destinado à produção de grandes conjuntos habitacionais, privilegiando as empresas de construção.

Essa preferência por criação e implementação de empreendimentos menores destaca a modalidade focalizada da política social, tipicamente neoliberal e representativa da condução governamental e econômica do período, na medida em que se concentrava sobre determinada e destacada parcela da população.

O governo seguinte, no qual houve a criação e implementação da nova pasta ministerial, a princípio, não produziu grandes ou consideráveis inovações na política habitacional, na medida em que deu seguimento aos programas anteriormente criados e operados, recuperando obras que estavam paralisadas e ampliando recursos do Orçamento da União para programas de urbanização de favelas e de investimentos para subsídios populares.

Desse modo, pode-se afirmar que a política pública de cunho social no aspecto habitacional, caracterizada pela focalização de sua elaboração, se manteve sob a mesma perspectiva, haja vista que existe seletividade dos seus objetos e se busca a redução do gasto público para atender às imposições dos órgãos financeiros internacionais²⁰⁶.

A atuação governamental adotou como estratégia a expansão da política de crédito para financiamento habitacional, ampliando os recursos para o financiamento de moradias populares e incentivando os bancos privados a operar financiamentos

²⁰⁶ “Específicamente, la focalización implica una selectividad de los objetos de las políticas sociales. Surge como alternativa ante la reducción del gasto público por parte del Estado ante el ajuste estructural exigido por los organismos internacionales. Esto trajo aparejado un costo social con un efecto constante del aumento de la pobreza”. Cf.: SATRIANO. *Pobreza, Políticas...*, loc. cit.

imobiliários para a classe média. Com isto, o Ministério das Cidades passou a atuar em conjunto com a Caixa Econômica Federal, instituição operadora dos recursos, visando priorizar a população com renda de até cinco salários mínimos.

Embora considerados ínfimos diante da real necessidade de produção para superação do déficit habitacional, os investimentos logo no primeiro ano de atuação do Ministério equivaleram ao dobro dos recursos destinados nos três anos anteriores à sua criação. Destaque-se que a oferta de subsídios para a produção de moradias de interesse social foi de R\$ 85 milhões no ano de 2005, contra uma média continuada de R\$ 45 milhões nos anos anteriores.

Houve inovação, ainda, na opção ministerial de atuação sobre o setor de aquisição de moradias, com a preferência de destinação dos financiamentos para construção de novas unidades em vez de aquisição de imóveis usados – medida essa que pretendeu corrigir distorções históricas da área de habitação e ser mais efetiva para a redução do déficit habitacional.

Embora seja perceptível a continuidade da atuação governamental – com pontuais ajustes e modificações, mas mantendo a mesma essência de elaboração focalizada das políticas sociais – alguns fatores evidenciam inovações bastante positivas no tocante à participação democrática da sociedade civil, especialmente a busca pela manifestação social sobre as decisões referentes às políticas urbana e setoriais de habitação, através da realização da Conferência Nacional das Cidades, cuja primeira edição ocorreu em outubro de 2003.

Assim, pode-se afirmar que a criação do Ministério das Cidades deu seguimento à política social de focalização da questão habitacional, pois manteve programas e projetos que atendem pontualmente a determinados segmentos da sociedade, destinando recursos de forma específica e não buscando uma implementação universalizada do direito social à moradia, constitucionalmente previsto.

De outro lado, porém, inovou ao concentrar em um órgão ministerial toda a responsabilidade pela criação, desenvolvimento e condução da política de desenvolvimento urbano, em seu sentido mais amplo, abrangendo as questões de habitação, saneamento ambiental, transporte e trânsito, além de adotar medidas para que haja direta e democrática participação da sociedade civil e dos movimentos sociais.

3.5 POLÍTICA DE SUBSÍDIO À HABITAÇÃO POPULAR

Foco principal deste estudo, com base nos conceitos e definições anteriormente apresentados, será buscado o conhecimento aprofundado sobre essa modalidade de política governamental, delimitando-se seus característicos e objetivos.

3.5.1 Origem e definição

Dentre as políticas públicas sob responsabilidade e coordenação do Ministério das Cidades, se encontra a de subsídio à habitação popular. Por **subsídio** entende-se a contribuição financeira do governo ou entidade pública que outorga vantagem ao particular que dela necessita, contribuição essa que pode assumir a forma de transferência direta de fundos, de renúncia de receitas ou de fornecimento de bens e serviços.

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), segundo definição do próprio Ministério, objetiva oferecer acesso à moradia aos cidadãos de baixa renda, através de subsídios concedidos no momento da assinatura do contrato de crédito habitacional junto às instituições habilitadas a operar no programa²⁰⁷.

²⁰⁷ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *SNH – Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH*. Secretaria Nacional de Habitação. Disponível em <www.cidades.gov.br>, ícones “Secretarias Nacionais – Habitação – Programas - PSH”. Acesso em 12 Out. 2007.

Criado pela Medida Provisória nº 2.212, de 30 de agosto de 2001, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi regulamentado pelo Decreto nº 4.156, de 11 de março de 2002, que submeteu seu funcionamento à competência conjunta do Ministério da Fazenda e da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República.

Todavia, nessa época o programa não foi implementado na prática, padecendo de efetivação, revelando-se unicamente como um plano de governo, e não uma política pública governamental no sentido acima apontado. Afinal, foram estabelecidos os objetivos, destinatários e instrumentos institucionais da política, porém, sem a implementação do processo de escolha dos meios para a realização das intenções do governo, com a participação dos agentes públicos e privados, elementos que configuram a política pública²⁰⁸.

Com a publicação da Medida Provisória nº 200, de 20 de julho de 2004, já sob o governo seguinte, o PSH foi mantido, sendo regulamentado por meio do Decreto nº 5.247, de 19 de outubro de 2004. Posteriormente, com a promulgação da Lei nº 10.998, em 15 de dezembro de 2004 – conversão da citada Medida Provisória – o Programa foi alterado, mantido e teve sua legislação consolidada e regulamentada, revogando-se todas as anteriores normas²⁰⁹.

Pelo texto da Lei nº 10.998, de 2004, o Programa de Subsídio à Habitação visa oferecer apoio financeiro para que o cidadão possa complementar o preço necessário à compra da habitação, ou para a construção de unidade residencial, em importe variável conforme a localização do imóvel²¹⁰.

²⁰⁸ BUCCI, *Direito Administrativo...*, p. 259.

²⁰⁹ Conforme os termos do artigo 1º da citada Lei 10.998/2004, que determina que “fica mantido o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, na forma que dispõe esta Lei”.

²¹⁰ Art. 2º PSH objetiva tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelas operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social, realizadas por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou pelos agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional.

Embora não mencionado no texto legal, a competência para implementação e condução desse Programa recaiu sobre o Ministério das Cidades, em virtude da previsão da legislação que coordenou a criação dessa pasta ministerial²¹¹.

Os recursos para a efetivação do PSH são originários do Orçamento Geral da União²¹², bem como pelo aporte de contrapartida dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sob a forma de complementação aos subsídios oferecidos.

Elementos integrantes do processo de leilão de recursos, a Lei nº 10.998, de 2004 define, por meio de seu artigo 3º, **financiamento** como “a operação caracterizada, no mínimo, pelo aporte de recursos financeiros, provenientes das instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH participantes do Programa, necessários à composição do pagamento do preço de imóvel residencial, retornáveis pelos beneficiários finais das operações” e **parcelamento** como “a operação caracterizada, no mínimo, pelo aporte de recursos financeiros, bens ou serviços, provenientes de órgãos e entidades responsáveis pela promoção dos empreendimentos necessários à composição do pagamento do preço de imóvel residencial, passíveis de retorno, parcial ou integral, pelos beneficiários finais das operações”.

Os recursos desse programa, originados pelo Governo Federal, deverão ser destinados exclusivamente para o subsídio de operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social, contratadas com pessoa física, de modo que seja possível complementar a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel residencial; o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas instituições financeiras ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação; e o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de parcelamento.

²¹¹ Vide o citado artigo 27, inciso III, alínea “d”, da Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

²¹² Unidade Orçamentária: FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda.

3.5.2 Ofertas públicas de subsídio

Nos termos da acima citada Lei nº 10.998/2004, cabe ao Poder Executivo a definição das diretrizes para a implementação do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, especialmente quanto aos requisitos exigidos dos seus beneficiários e destinatários²¹³.

Portarias Conjuntas, emitidas pelo Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e pela Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, foram os instrumentos legais para definição das condições específicas à oferta pública dos recursos do PSH e de seleção das instituições financeiras aptas a receberem e administrarem os recursos.

Primeira a definir as “condições específicas ao leilão de recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH”, a Portaria Conjunta nº 05, de 18 de novembro de 2004, disponibilizou oferta de até 10.000 financiamentos para aquisição ou construção de imóveis, sendo 1.500 destinados a imóveis situados em áreas rurais e 8.500 distribuídos nas mais diversas regiões do país, delimitadas no Anexo VIII dessa Portaria, a saber:

1 Regiões Metropolitanas:

- 1.1 de São Paulo, 795;
- 1.2 do Rio de Janeiro, 504;
- 1.3 em Unidades da Federação com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior à média nacional²¹⁴, 1.532;
- 1.4 em Unidades da Federação com IDH superior à média nacional²¹⁵, 939.

²¹³ Artigo 6º: Caberá ao Poder Executivo definir as diretrizes e condições para implementação do Programa, especialmente em relação:

- I - à faixa de renda de interesse social para os fins de que trata esta Lei;
- II - aos procedimentos e condições para o direcionamento dos subsídios;
- III - aos programas habitacionais de interesse social a serem alcançados pelos subsídios; e
- IV - aos valores máximos de subsídio para os fins do disposto no art. 4º desta Lei.

²¹⁴ Assim consideradas as Regiões Metropolitanas de Manaus, Belém, São Luís, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife, Maceió, Salvador, Belo Horizonte e o Vale do Aço (MG), além das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) de Teresina-Timon (PI-MA) e Petrolina-Juazeiro (PE-BA).

²¹⁵ Regiões Metropolitanas de Vitória, Campinas, Baixada Santista, Curitiba, Londrina, Maringá, Florianópolis, Norte-Nordeste Catarinense, Vale do Itajaí, Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, Tubarão, Porto Alegre e Goiânia, além da RIDE do Distrito Federal e Entorno.

2. Demais Municípios:

2.1 Capitais Estaduais não integrantes de Região Metropolitana: Porto Velho, Rio Branco, Boa Vista, Macapá, Palmas, Aracajú, Cuiabá e Campo Grande, 218;

2.2 Municípios localizados nos Estados de RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA E MG, salvo capitais e integrantes de Região Metropolitana, por possuírem IDH inferior à média nacional, 2.664;

2.3 Municípios localizados nos Estados de ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT e GO, excluídos os das capitais e os integrantes de Região Metropolitana, diante do IDH superior à média nacional, 1.848.

A Portaria Conjunta nº 06, de mesma data, definiu os critérios para o leilão de recursos para o parcelamento para a aquisição ou construção de imóveis, nos mesmos padrões e quantidades do anexo acima representado.

As propostas apresentadas seriam selecionadas pelo critério de menor valor do subsídio unitário ofertado no leilão – designado de VLP, quando parcelamento, ou VLF, em caso de financiamento – que, para cada instituição financeira ou agente financeiro do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), corresponde ao valor do subsídio requerido para concessão de um parcelamento ou financiamento para uma família com renda bruta mensal até o limite estipulado pela Portaria.

Àquela época, seriam beneficiárias do Programa as famílias com renda mensal não superior a R\$ 740,00 (setecentos e quarenta reais), que teriam o prazo de até 72 (setenta e dois) para o pagamento do financiamento ou parcelamento, a ser calculado de acordo com análise de risco e condições.

Outros critérios, definidos pelo artigo 2º da citada Portaria, incluíram o sistema de amortização pela Tabela Price, que o estabelecimento de encargo mensal mínimo para o beneficiário correspondente a vinte por cento da renda familiar bruta mensal na data da contratação e que o beneficiário deveria pagar exclusivamente a parcela de amortização e juros obtida em função do custo da fonte de recurso onerosa utilizada na concessão do financiamento, limitado à taxa de juros nominal máxima de 6% (seis por cento) ao ano, acrescida da Taxa Referencial - TR ou índice que viesse a substituí-la.

O valor do subsídio não poderia ser superior a 70% (setenta por cento) do valor do financiamento, apurado individualmente, com o beneficiário final, ao passo que o montante a ser efetivamente liberado às instituições e agentes financeiros a título de subsídio das operações varia em conformidade com o prazo e a renda familiar bruta do beneficiário.

Àquela época, o valor do Subsídio Máximo de Complementação da capacidade financeira do beneficiário (SMAC) para aquisição de imóveis não poderia ser superior a R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), cujos recursos seriam disponibilizados pelo Ministério das Cidades, desde que a operação de financiamento houvesse sido contemplada com o subsídio.

Essa Portaria estabeleceu critérios, valores e condições diferenciados, conforme a localização do imóvel objetivado pelo beneficiário final. Como modo de tornar facilmente inteligíveis tais regulamentos, a seguir serão delimitados em blocos:

a) recursos para financiamento de imóveis localizados nos municípios não integrantes de regiões metropolitanas e suas respectivas áreas rurais, e quando se tratar da modalidade de aquisição, devem obedecer ao SMAC de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), com valor máximo do investimento de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), mantendo-se a renda bruta familiar em R\$ 740,00 (setecentos e quarenta reais), conforme dispõe o artigo 4º.

b) pela disposição do artigo 5º, os recursos destinados a imóveis localizados em regiões metropolitanas e aqueles constantes de regiões de especial atenção em decorrência de seu Índice de Desenvolvimento Humano, o SMAC passa a ser de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e o valor de investimento máximo foi estabelecido como em R\$ 28.000, 00 (vinte oito mil reais) para as áreas metropolitanas e mantido em R\$ 20.000,00 para as outras cidades relacionadas, sendo iguais os demais requisitos.

c) quanto aos imóveis localizados em municípios integrantes de regiões metropolitanas com IDH inferior à média nacional (Regiões Metropolitanas de

Manaus/AM, Belém/PA, São Luis/MA, Fortaleza/CE, Natal/RN, João Pessoa/PB, Recife/PE, Maceió/AL, Salvador/BA, Belo Horizonte/MG e Vale do Aço/MG, e Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE's de Teresina-Timon/PI-MA e Petrolina-Juazeiro/PE-BA), e respectivas áreas rurais, o SMAC foi previsto em R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) e o valor limite de investimento em R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais), conforme artigo 6º.

d) o artigo 7º, ao cuidar dos imóveis localizados nas regiões metropolitanas das capitais de São Paulo e Rio de Janeiro, estabeleceu como SMAC o valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais) e o limite de investimento em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

As Portarias Conjuntas nº 01 e 02, ambas de 28 de março de 2005, colocaram em leilão, respectivamente, até 17.700 parcelamentos e 12.300 financiamentos para aquisição ou construção de imóveis – reservando, cada uma, 1.500 de cada espécie para imóveis situados em áreas rurais – sendo os restantes distribuídos entre as Regiões Metropolitanas e Municípios nos moldes já apresentados, com preferência aos Municípios localizados naqueles Estados-membros com IDH inferior (30,74% das ofertas) e superior à média nacional (29,24%)²¹⁶.

A renda mensal bruta das famílias beneficiadas se manteve no mesmo patamar de R\$ 740,00 (setecentos e quarenta reais), bem como foram iguais os demais requisitos para acesso ao Programa.

Outras quatro Portarias Conjuntas do ano de 2005 leiloaram créditos desse Programa de Subsídios. As de números 03 e 04, de 25 de outubro, disponibilizaram respectivamente até 10.000 financiamentos e 20.000 parcelamentos para aquisição ou construção de imóveis, sendo 1.000 financiamentos e 4.000 parcelamentos destinados a imóveis situados em áreas rurais.

²¹⁶ A porcentagem resulta do confronto entre o número de ofertas e de destinações a essas regiões.

Nesta oportunidade, a divisão das destinações dos programas de parcelamento e financiamento enfatizou as Regiões Metropolitanas em Estados-membros com IDH inferior à média nacional (28,34%) e os Municípios localizados nessas unidades da Federação (30,71%), ao passo que a renda bruta mensal foi considerada até o valor de R\$ 900,00 (novecentos reais) para que a família fosse beneficiada.

As Portarias de números 06 e 07, de 22 de novembro de 2005, leiloaram até 5.000 financiamentos e 10.000 parcelamentos para aquisição ou construção de imóveis, dos quais, respectivamente, 500 e 2.000 foram destinados a imóveis situados em áreas rurais, sendo que, igualmente, foram direcionados preferentemente recursos às Regiões Metropolitanas e Municípios em Estados-membros com IDH inferior à média nacional (28,33% e 30,7%, respectivamente). O limite de renda familiar foi mantido em R\$ 900,00 (novecentos reais).

As próximas Portarias Conjuntas, de números 01 e 02, foram emitidas em 29 de novembro de 2006, e apresentaram até 6.450 financiamentos e 15.050 parcelamentos para aquisição ou construção de imóveis, respectivamente, dos quais 1.500 financiamentos e 3.500 parcelamentos foram destinados a imóveis situados em áreas rurais. Nessa oportunidade, o valor limite da renda familiar bruta mensal foi de R\$ 1.050,00 (mil e cinqüenta reais).

Foram mantidas as mesmas regras e condições das Portarias anteriores, como importe do encargo mensal mínimo para o beneficiário correspondente a vinte por cento (20%) da renda familiar bruta mensal na data da contratação, sendo que o valor do subsídio não poderia ser superior a 70% (setenta por cento) do valor do financiamento, apurado individualmente, com beneficiário final.

Quanto à distribuição dos contratos, essas Portarias mostraram-se mais genéricas, ao compor os grupos sem os relacionar ao Índice de Desenvolvimento Humano do Estado-membro. Foram apontados 2.850 (dois mil oitocentos e cinqüenta) contratos de financiamento e 6.650 (seis mil seiscentos e cinqüenta) contratos de parcelamento para “Municípios não integrantes de regiões metropolitanas” (57,57%)

e outros 1.800 (mil e oitocentos) e 4.200 (quatro mil e duzentos), respectivamente, para as Regiões Metropolitanas e as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) em Unidades da Federação com (IDH) inferior e superior à média nacional²¹⁷.

Os resultados das ofertas públicas são disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Neste particular, a Portaria nº 921, de 13 de dezembro de 2006, que apresentou o resultado do leilão de recursos do PSH referente às duas últimas Portarias Conjuntas acima analisadas, serve como modelo de análise e, deste modo, suficiente para conhecimento do processamento do Programa, sem necessidade de descrição dos anteriores resultados.

a) Tabela referente à Portaria Conjunta nº 1, de 2006 (artigo 1º da Portaria 921/2006):

Instituição Financeira Habilitada	Quantidade de Financiamentos a serem Concedidos
Banco Paulista	3.801
Cia. Hipotecária COBANSA	1.188
CDHU	487
COHAB/MG	185
COHAB Campinas	170
CREHNOR - Novo Sarandi/RS	165
COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná	105
CREHNOR - Canguçu	89
COHAB/SC	75
CRESOL BASER	65
COHAB Curitiba	52
COHAB/RP	51
CRESOL CENTRAL SC/RS	13
Total	6.446

²¹⁷ Regiões Metropolitanas de Belém/PA, São Luis/MA, Fortaleza/CE, Natal/RN, João Pessoa/PB, Recife/PE, Maceió/AL, Salvador/BA, Belo Horizonte/MG e Vale do Aço/MG; Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) de Teresina-Timon/PI-MA, Petrolina-Juazeiro/PE-BA; e Goiânia/GO, Vitória/ES, Campinas/SP, Baixada Santista/SP, Curitiba/PR, Londrina/PR, Maringá/PR, Florianópolis/SC, Norte-Nordeste Catarinense/SC, Vale do Itajaí/SC, Foz do Rio Itajaí/SC, Carbonífera/SC, Tubarão/SC, Porto Alegre/RS e RIDE do Distrito Federal e Entorno.

b) Tabela referente à Portaria Conjunta nº 2, de 2006 (artigo 2º da Portaria 921/2006):

Instituição Financeira Habilitada	Quantidade de Parcelamentos a serem Concedidos
Banco Paulista	8.414
Cia. Hipotecária COBANSA	3.099
CRHIS	1.436
CREHNOR Novo Sarandi	487
COHAB MG	464
COHAB Campinas	370
COHAPAR	348
COHAB SC	182
COHAB RP	119
CRESOL CENTRAL	48
CRESOL BASER	44
CREHNOR CANGUÇU	35
Total	15.046

A mais recente Portaria Conjunta, de nº 03, datada de 03 de outubro de 2007, define as condições específicas ao leilão de recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, na modalidade parcelamento, disponibilizando até 45.800 (quarenta e cinco mil e oitocentos) contratos, sendo:

- 12.800 para Municípios não integrantes de Regiões Metropolitanas;
- 6.000 àqueles localizados em Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE);
- 24.500 em área rural; e
- 2.500 para as regiões metropolitanas das Capitais de São Paulo e Rio de Janeiro.

O valor limite da renda bruta mensal, para que a família seja considerada beneficiária, passou a ser de R\$ 1.140,00 (mil cento e quarenta reais).

As propostas das instituições financeiras, interessadas nessa oferta pública, seriam recebidas até a data de 06 de novembro de 2007, com resultado publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional em 13 de novembro. Todavia, a Portaria Conjunta nº 4, de 26 de outubro de 2007, alterou a data para recebimento das propostas para dia 23 de novembro, com a divulgação do resultado a ser disponibilizada a partir de 28 de novembro, pelo mesmo meio.

O novo cronograma prevê, ainda, a data de 28 de abril de 2008 como prazo final para contratação dos parcelamentos e dia 12 de maio para envio dos relatórios de aplicação dos recursos.

3.5.3 Procedimento posterior ao leilão dos contratos de subsídio do PSH

Uma vez habilitadas pelo processo de oferta pública de recursos, as instituições financeiras ficam responsáveis pelo recebimento das propostas de participação no programa, formuladas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios – que passam por análise de viabilidade técnica, jurídica e financeira, a critério das instituições financeiras.

Após, são feitos os contratos das propostas de empreendimento habitacional, por meio de instrumentos de operação de crédito individual com cada uma das famílias beneficiadas pelo programa.

Contratadas as operações de crédito, as instituições estão capacitadas a formalizar a solicitação de liberação dos dois tipos de subsídios previstos no programa, cada qual a cargo de um órgão estatal: à Secretaria do Tesouro Nacional, o subsídio para cobrir os custos financeiros da operação de crédito habitacional (apropriado diretamente pela instituição financeira); à Secretaria Nacional de Habitação, o subsídio destinado à complementação do preço de compra, venda ou construção

das unidades residenciais, ficando as instituições financeiras responsáveis pela sua adequada aplicação²¹⁸.

Incumbe aos Poderes Políticos estaduais e municipais a organização dos grupos de cidadãos beneficiados pelo programa e apresentar, às instituições financeiras, as propostas de empreendimento habitacional, aportando contrapartida complementar aos recursos repassados pelo Orçamento Geral da União.

Aos beneficiários do Programa de Subsídio, compete apresentar a documentação necessária ao cadastramento e seleção, pelos órgãos estaduais ou municipais competentes. Com a seleção, ficam responsáveis por contratar a operação de crédito habitacional junto às instituições habilitadas e responder pelas obrigações contratuais.

As operações do PSH abrangem as modalidades de Produção de Moradias e de Aquisição de Moradias, assim consideradas as unidades habitacionais dotadas dos padrões mínimos de habitabilidade e de acordo com as posturas municipais. Os limites operacionais para cada modalidade – valor do subsídio destinado à complementação dos valores de produção ou aquisição de moradias – dependem da modalidade e da localização do imóvel.

Na modalidade de Produção de Moradias (produção de unidades habitacionais) nos Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas, o limite atual está em R\$ 8.000,00, sendo de R\$ 6.000,00 para os demais Municípios. Para as unidades localizadas nas Regiões Metropolitanas das capitais de São Paulo e Rio de Janeiro, pode haver um acréscimo de R\$ 2.000,00. Quanto à modalidade Aquisição de Moradias (aquisição de unidades habitacionais prontas), há que se considerar o limite ao valor do subsídio para complementação do pagamento do preço de imóvel residencial (SMAC).

²¹⁸ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *SNH...*, *loc. cit.*

O valor de investimento ou de avaliação das unidades habitacionais também apresenta um limite diferenciado, conforme sua localização: R\$ 20.000,00 quando em Municípios não integrantes de Regiões Metropolitanas; R\$ 28.000,00 para aqueles integrantes dessas Regiões; R\$ 30.000,00 nos Municípios pertencentes às Regiões Metropolitanas das capitais de São Paulo e Rio de Janeiro.

Tais investimentos se compõem dos projetos de engenharia, do terreno, da rede de infraestrutura hidráulica e elétrica, pavimentação de passeios e das vias de acesso, habitação e dos equipamentos comunitários públicos voltados à saúde, educação, segurança, lazer, convivência comunitária e geração de trabalho e renda das famílias beneficiadas. Outrossim, objetiva a mobilização, a assistência e a participação social no processo de implantação do projeto.

3.5.4 Exemplo de aplicação prática do Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Popular

Buscando verificar a implementação prática de um projeto vinculado ao Programa de Subsídio à Habitação, localizou-se, junto aos dados da Caixa Econômica Federal (CEF), uma ação efetivamente implementada, embora ainda ao concluída, representativa de tal programa.

Primeiramente, cumpre ressaltar que a Caixa Econômica Federal é a instituição financeira no comando da operacionalização do Programa de Subsídios, responsável tanto pela emissão da Carta de Crédito Individual – no caso de concessão de financiamento diretamente ao beneficiário pessoa física, para aquisição da moradia própria – quanto pela liberação da linha de crédito para produção de empreendimentos habitacionais – caso em que o financiamento é direcionado às pessoas físicas.

Em qualquer dessas situações, o valor do financiamento fornecido é creditado em conta da Caixa Econômica Federal, que o concede sob aporte financeiro do Setor

Público, do Estado-membro, do Município e de órgãos de administração direta ou indireta.

Assim, por intermédio da CEF, em 04 de setembro de 2003 foi firmado contrato com a Companhia Municipal de Obras de Goiânia (COMOB), Estado de Goiás, para implantação de conjunto habitacional no bairro “Recanto do Bosque”, localizado naquela Capital, por meio do qual foi projetada a construção de 110 Unidades Habitacionais, e Trabalho Social²¹⁹.

Tal autarquia estadual recebera, por sua parte, subsídios por parte do PSH, para criação de moradias de interesse social.

Para início das obras, todavia, aguardava-se a liberação da área, doada pela Municipalidade, com valor declarado de trezentos e oito mil reais. As ações de Trabalho Social seriam iniciadas em parceria com as famílias beneficiadas através de cadastro, com visitas periódicas de Assistentes Sociais e através da implantação dos programas de Organização Comunitária, de Educação para Cidadania, de Educação Sanitária e Ambiental e de Geração de Trabalho e Renda.

Para este projeto, foram previstos benefícios àquelas cento e dez famílias, oriundas de diversos locais, ao custo total de R\$ 1.078.000,00. Deste montante, trezentos e trinta mil seriam provenientes do Governo do Estado de Goiás e R\$ 440 mil da CEF – além da parcela da Prefeitura Municipal, por meio da doação do terreno.

Com a integração de esforços financeiros e sociais – destinação de verbas públicas e aplicação de programas de inclusão sócia – pretende-se construir uma localidade capaz de se manter, desenvolver seres humanos integrados ao contexto urbano e aptos cultural e profissionalmente para o mercado de trabalho e para a vida em comunidade.

²¹⁹ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Municipal: Ações de Sucesso*. Recanto do Bosque. Disponível em <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/acoes_sucesso.asp>. Acesso em 29 Out. 2007.

Com isso, é certo que a cidadania estará presente na realidade daqueles moradores, que participarão de modo efetivo da construção da comunidade, e assim se sentirão integrados à cidade e à sua infraestrutura, não sendo meros moradores de periferia, postos à marginalidade urbana.

3.6 O SISTEMA DE SUBSÍDIO À HABITAÇÃO SOCIAL PROMOVIDO PELO GOVERNO ESPANHOL

As políticas públicas buscadas e promovidas pelo Ministério das Cidades no Brasil cuidam de temas que, na atualidade, se encontram na pauta de discussão de outros Estados e sociedades, em especial aqueles mais desenvolvidos econômica e socialmente, todos buscando encontrar soluções a problemas correlatos aos nacionais.

Nesse sentido, procura-se fazer uma análise comparativa com uma estrutura ministerial desenvolvida pelo governo da Espanha, uma monarquia constitucional delineada sob o prisma de Estado de bem-estar social, cuja responsabilidade institucional se assemelha ao objeto principal deste estudo: o “Ministerio de Vivienda”, o que pode ser traduzido literalmente por Ministério da Habitação.

Criado pelo Real Decreto nº 553, de 17 de abril de 2004 – portanto, mais recente que o Ministério das Cidades – possui como competência de exercer as atribuições previstas no artigo 149.1 da Constituição Espanhola de 1978, no tocante à elaboração das políticas públicas e da Administração Geral do Estado em matéria de habitação e uso do solo²²⁰.

A esse Ministério correspondem a proposta e a execução da política governamental de acesso à habitação, em regime de propriedade ou aluguel, edificação, urbanismo,

²²⁰ GOVERNO DE ESPAÑA – MINISTERIO DE VIVIENDA. *El Ministerio*. Disponível em <www.mviv.es>, ícone “El Ministerio”. Acesso em 18 Out. 2007.

solo e arquitetura, além de planificação e programação das inversões relativas a essas matérias.

Nesse sentido, busca políticas ativas de habitação em caráter integral, visando favorecer o acesso dos cidadãos a moradias adequadas e socialmente integradas, com eficiência econômica e respeito ao meio ambiente.

Busca, ademais, a gestão racional das cidades e um desenvolvimento urbano sustentável com a devida ação dos Poderes Públicos, como meio de facilitar às famílias e indivíduos moradias dignas em condições acessíveis, correlacionando o direito à habitação ao direito à cidade.

O eixo estratégico da política espanhola de habitação e solo se concentra na coordenação que deve haver entre as administrações públicas, os agentes do setor imobiliários e os grupos sociais, buscando a ampliação do alcance da política de habitação de maneira a ser suficiente em número e qualidade suficientes e estáveis, com modalidades protegidas que correspondam às demandas dos cidadãos.

Verdadeiramente se tratando de uma política pública, o governo espanhol desenvolveu o “Plan de Vivienda 2005-2008 para Favorecer el Acceso de los Ciudadanos a la vivienda”²²¹, aprovado em 01 de julho de 2005, com os princípios de ser uma política simples, transparente e clara, orientada às necessidades dos cidadãos e com flexibilidade dos meios de execução e gestão das políticas estatais pelas administrações autonômicas – equivalentes, no Estado espanhol, aos Estados-membros da Federação brasileira.

Dentro desses princípios, destaca-se o fomento ao aluguel, foco preferencial dessas políticas habitacionais, e tido como uma forma de acesso à “vivienda adecuada”. Nesta modalidade, o subsídio de financiamento para promotores de habitações de aluguel prevê empréstimos de até 80% do preço da moradia, com prazo de amortização de 10 ou 25 anos, precedido por um período de carência de no máximo

²²¹ Em versão literal, “Plano de Habitação 2005-2008 para Favorecer o Acesso dos Cidadãos à moradia”.

três anos, ou subsídio a empréstimos, que serão de 50% nos cinco primeiros anos de arrendamentos de 25 anos (passando a 40% do sexto ao vigésimo) e de 30% nos cinco primeiros anos dos arrendamentos de 10 (transformando-se em 20% a partir de então e até o final do prazo).

As ajudas para a aquisição de moradias novas ou já existentes – modalidade mais aproximada da espécie estudada promovida pelo Ministério das Cidades – o subsídio de ajuda estatal direta, destinada a auxiliar o pagamento de parte do preço da moradia que não é financiada pelo empréstimo conveniado (outra modalidade de auxílio) segue aos seguintes critérios²²²:

a) Se a renda bruta familiar do solicitante não exceder a 2,5 vezes o Indicador Público de Renda e Efeitos Múltiplos (IPREM)²²³, chegará a 7.000 euros;

b) Se essa renda familiar excede a 2,5 e não ultrapassa 3,5 vezes esse Indicador, a ajuda chegará a 4.000 euros.

c) Em caso de famílias com três filhos, cuja renda não exceda a 2,5 vezes o IPREM, a ajuda será de 10.000 €; se exceder, mas não ultrapassar 3,5 vezes, será de 7.000 €.

d) Famílias com quatro filhos, com renda familiar que não exceda o Indicador em 2,5 vezes, será de 10.600 € a ajuda; si exceder a de 2,5 e não ultrapassar 3,5 vezes, será de 7.600 €.

e) Famílias com cinco ou mais filhos, e renda de até 2,5 vezes o IPREM, 11.200 € de ajuda; excedendo a 2,5 e não passando de 3,5 vezes, será de 8.200 €.

²²² GOVERNO DE ESPAÑA – MINISTERIO DE VIVIENDA. *Ayudas a la promoción y adquisición de vivienda protegida de nueva construcción*. Disponível em <www.mviv.es>, ícone “Guías de Ayudas”. Acesso em 18 Out. 2007.

²²³ Esse indicador é o índice de referência na Espanha desde julho de 2004, em substituição ao Salário Mínimo Interprofissional. Para o ano de 2007, equivale a 499,20 € mensais, ou 5.990,40 € anuais.

f) Outras circunstâncias, como unidade familiar constituída apenas por pai ou mãe e filhos; com pessoas com incapacidade; que tenha a seu cargo pessoa com mais de 65 anos ou esta seja a idade do solicitante; dentre os integrantes da família haja vítima de violência de gênero ou terrorismo, em situação de risco de exclusão social ou pertencente a outros grupos de proteção preferente, a ajuda estatal chegará a 7.900 €, se a renda não passar de 2,5 vezes o Indicador Público de Renda, ou a 4.900 €, se entre 2,5 e 3,5 vezes o IPREM.

Essas quantias, ainda, podem ser incrementadas quando a moradia estiver situada em âmbito territorial declarado como de preço máximo superior, em importes que vão de 300 a 550 €.

Por fim, em caso de jovens que contribuam com a totalidade ou a maior parte de suas rendas brutas, as ajudas estatais serão de 10.000 ou 7.000 €, seguindo os mesmos padrões referentes à percentagem perante o Indicador Público de Renda, o que poderá receber o incremento de até 1.000 €.

Nota-se que essa política pública incentiva e contribui, diretamente, para o acesso de famílias carentes – para os padrões daquele país – à moradia própria, com espécies de incentivos ou subsídios que complementam a renda familiar de forma garantir sua inclusão social, sendo que, apenas no primeiro trimestre de 2007, houve 221.284 transações imobiliárias de habitações.

3.7 DÉFICIT HABITACIONAL

Os elementos que motivam a divisão dos contratos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH consideram a localização de sua implementação por todo o território nacional, segundo os critérios referentes ao déficit habitacional.

O conceito de **déficit habitacional** se relaciona com as deficiências do estoque de moradias, por englobar aquelas sem condições de habitabilidade – em decorrência da precariedade ou desgaste da construção – que, por isso, devem ser repostas, além da necessidade de incremento do estoque, por consequência da coabitação familiar ou da moradia em imóveis construídos com fins não residenciais²²⁴.

Nesse sentido, a definição de déficit habitacional incorpora duas modalidades principais de deficiências. Uma, “por incremento do estoque de moradia”, que contempla os domicílios improvisados, que são os ocupados por pessoas apesar de sua destinação a fins não residenciais, indicando claramente a carência de unidades domiciliares, e a coabitação familiar, que compreende a soma das famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio, ou aquelas que vivem em cômodos. Outra modalidade é o déficit ocasionado “pela necessidade de reposição do estoque”, diretamente relacionado aos domicílios rústicos, assim considerados aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e que, por isso, acarretam agravo às condições de insalubridade dos moradores.

O ônus excessivo com aluguel também é agregado a esses componentes, e se caracteriza pelas famílias urbanas com renda de até três salários mínimos e que moram em casa ou apartamento cujo pagamento mensal com a locação consome mais de trinta por cento da renda.

De acordo com o projeto “Déficit Habitacional no Brasil – municípios selecionados e microrregiões geográficas”, realizado em conjunto entre o Ministério das Cidades e a Fundação João Pinheiro²²⁵, atualizado com os dados obtidos pelo Censo do ano 2000, torna-se possível verificar a realidade da deficiência habitacional no Brasil.

²²⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2006, p. 13. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/media/Deficit2005.pdf>>. Acesso em 13 Out. 2007.

²²⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Déficit..., passim*.

Veja-se, na tabela abaixo, a delimitação apresentada pelo citado projeto, que relaciona o déficit habitacional considerando a situação do domicílio e a área – urbana ou rural com extensão urbana:

MUNICÍPIOS SELECIONADOS E MICRORREGIÕES GEOGRÁFICAS							
Domicílios Particulares Permanentes em Aglomerados Subnormais - 2000							
Agrupado por: Região							
Região	SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO (1)			% EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS			
	Total	Urbana	Rural	Total	urbana	Rural	
Centro-Oeste	16.705	16.705	0	0,53	0,61	0,0	
Nordeste	306.003	296.184	9.819	2,68	3,63	17,96	
Norte	178.256	178.256	0	6,35	8,73	0,0	
Sudeste	1.033.000	1.022.089	10.911	5,11	5,53	6,14	
Sul	110.303	109.103	1.200	1,85	1,84	5,37	
TOTAL	1.644.267	1.622.337	21.930	3,67	4,34	8,0	

Nota: (1) Todos os domicílios em aglomerados subnormais rurais se localizam em áreas de extensão urbana.

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Déficit Habitacional no Brasil - Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas.

No ano de 2005²²⁶, a estimativa do total de das carências habitacionais no país foi de 7.902.699 moradias, ou 14,9% do total do estoque de domicílios, sendo 2.285.462 (28,9%) nas regiões metropolitanas selecionadas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), regiões nas quais o déficit é representativo de parcela pouco menor de domicílios, 13,7%.

Em números absolutos, o déficit habitacional se concentra com predominância nas áreas urbanas (6.414.143 domicílios), dos quais 34,7% (2.226.730), nas regiões metropolitanas. Quanto ao déficit rural, a preocupação fica concentrada nas precárias condições das moradias, especificamente os domicílios rústicos.

²²⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *Déficit Habitacional...*, p. 38.

Outro dado interessante, apresentado pelo citado estudo, relaciona o déficit habitacional por faixa de renda média mensal familiar, ressaltando que a concepção e implementação das políticas públicas devem visar à melhoria das condições de vida da população, especialmente a mais carente²²⁷.

As principais ações no setor habitacional se destinam a famílias que recebem até três salários mínimos – segmento este no qual a falta de moradias é mais latente. Considerado apenas o segmento urbano da população para a análise por faixas de renda, a pesquisa revela que a quase totalidade das famílias que necessitam de uma moradia nova recebem cinco salários mínimos ou menos por mês – são 96,3% no Brasil e 95,2% nas regiões metropolitanas.

A concentração das carências ocorre na faixa mais baixa de renda, com 90,3% das famílias brasileiras que recebem até três salários mínimos, ou 88,4% nas regiões metropolitanas, percentuais que correspondem a 5.778.690 e 1.956.437 domicílios urbanos, respectivamente.

²²⁷ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *Déficit Habitacional...*, pp. 45-46.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma realidade social na qual o planejamento dos aspectos mais fundamentais e estruturais do Estado e da sociedade jamais foi considerado como indispensável para a construção da identidade nacional, questiona-se a eficácia e a eficiência das políticas públicas governamentais, que na maioria das vezes são meramente planos ou projeto de curto prazo.

Embora seja correto afirmar que a estrutura estatal construída pela Constituição Federal de 1988 apresentou características típicas de um Estado de bem-estar, pela regulamentação e garantia de direitos sociais em seu aspecto mais amplo, é evidente que as ações governamentais buscam proteger, preferentemente, os interesses econômicos do Estado e sua posição no campo financeiro internacional, em detrimento de ações sociais eficazes.

Desde o período de colonização protegem-se os grandes detentores de terras e incentiva-se a acumulação de áreas nas mãos de poucas e tradicionais famílias. A democratização do espaço político e a urbanização das áreas nacionais não se prestaram a modificar esse panorama, na medida em que continuam concentradas as riquezas do capital financeiro sob posse de poucos detentores.

Essa relação conflituosa que se estabelece entre a norma jurídica e a realidade social acaba sendo mantida por conta da aplicação conservadora dos ordenamentos legais. O histórico de construção nacional deixa claro o conflito ideológico do direito no embate entre a proteção à propriedade privada e a luta pela implementação da função social dessa propriedade.

Afinal, na medida em que a formação do território brasileiro, desde seus primórdios, protegeu, amparou e incentivou a concentração de áreas nas mãos de poucos detentores, a mentalidade conservadora dos juristas civilistas – ávidos defensores do direito civil como único instrumento de regulação social – dificulta e mesmo impede a aplicação de inovações jurídicas esperadas pela sociedade.

Neste campo, tanto os julgadores quanto os doutrinadores tendem a se mostrarem avessos às pretensões de busca da função social da propriedade, pelo que acabam por conferir poder irrestrito aos proprietários imobiliários e ignorando a busca pelo uso racional do espaço imóvel.

Assim, em vez de se implementar limitações racionais ao uso da propriedade privada, com vistas a se encontrar o equilíbrio entre a detenção de áreas e a necessidade de sua utilização por outros, existe em verdade a imposição de bloqueios à efetividade da busca pela função social da propriedade.

Como exemplo disso, basta trazer à memória a constante luta social mantida por organizações civis pela moradia, algumas acima descritas, que enfrentam, no campo oposto de batalha, poucos detentores de imensas propriedades (sejam rurais ou urbanas) em busca de um espaço digno para viver. Nestes casos, invariavelmente, as decisões judiciais acabam favoráveis aos proprietários das áreas, embasadas nos justos títulos dominiais e na tradição da inatingibilidade do direito à propriedade.

Obviamente, o direito à propriedade é instrumento indissociável da realidade e da segurança social das sociedades capitalistas. Todavia, sua inoponibilidade e inatingibilidade, especialmente quando confrontado com a necessidade social de distribuição das riquezas, é fator de instabilidade e de revolta.

De forma a contornar – uma vez que “solucionar” não parece ser o objetivo real buscado – a situação de desequilíbrio entre o déficit de moradias para as camadas carentes da sociedade e os interesses econômicos do setor imobiliário, o Estado vem elaborando políticas públicas que, recentemente, tem se focado sob específicos aspectos e setores do campo civil, revelando-se medidas pontuais de inclusão.

Ainda assim, a destinação de ações à saúde financeira do Estado domina o panorama político. Para tanto, basta se considerar que, no orçamento federal previsto para execução em 2007, foram destinados R\$ 165,9 bilhões para “despesas financeiras com juros e encargos da dívida”, outros R\$ 77,1 bi para “amortização da

dívida” e mais R\$ 655,8 bi para “refinanciamento da dívida”, num importe total que representou 59,5% do orçamento total da União. Apenas a título comparativo, para investimentos em infraestrutura em habitação, foram previstos R\$ 1,134 bilhão.

Fica evidente, com isso, que o Estado brasileiro, especialmente nas décadas seguintes ao período de reabertura democrática, em que o fator da globalização econômica atuou de modo indisfarçável na política nacional, curvou-se ao mercado financeiro internacional. Como consequência, mesmo atualmente há maior preocupação com a respeitabilidade econômica diante de organismos internacionais, com vista às benesses por estes conferidos, do que com o investimento em áreas sociais.

Deste modo, embora os direitos previstos e protegidos pela ordem constitucional sejam universais e garantidos a todos os cidadãos, as políticas públicas elaboradas pelo governo federal deixam clara sua finalidade fragmentadora e focalizada em determinados e especificados grupos e segmentos sociais, de modo a apaziguar pontuais necessidades localizadas e não solucionar, de fato, o problema.

Veja-se o programa estudado como objeto desta pesquisa: modalidade de subsídio pela qual há complementação à capacidade financeira de famílias cuja renda média mensal seja de até R\$ 1.140,00 (mil cento e quarenta reais), conforme o mais recente edital expedido. Com isto, apenas terão acesso a tais verbas federais aqueles que tiverem condição de adquirir uma residência própria, nas localidades previamente determinadas, nos valores impostos pelo programa, e que precisem de auxílio parcial.

Por certo, o que busca tal política pública é a justiça de mercado, no sentido de capacitar e integrar economicamente as populações excluídas, dotando a sociedade de benefícios – motivo pelo qual tais políticas se focam às parcelas residuais do plano social, seguimentos às margens dos processos econômicos integradores.

Todavia, há que se questionar sobre a justeza alegada, pois o que de fato se verifica é a elaboração de políticas econômicas que afetam o campo social, e não políticas sociais que amoldam a realidade financeira às suas necessidades.

Como já apontado, o dilema usado como defesa para a implementação de políticas focalizadas é a incapacidade orçamentária para distribuição de recursos a toda a coletividade, além do fato de que com a focalização de ações os mais pobres passam a integrar o mercado consumidor.

Para tanto, acaba-se por privilegiar e mesmo incentivar a privatização das ações estatais, que transferem, em parcerias com empresas privadas e organismos não governamentais integrantes da sociedade civil, as responsabilidades e os encargos para inclusão social que lhe competem originariamente.

De outro modo, há que se considerar a amplitude de problemas sociais encontrados na realidade brasileira, bem como que se mostra necessária uma atuação eficiente e eficaz, como já bastante reiterado, para que seja superada a situação de exclusão social.

Neste ponto, o acima analisado Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH se revela como uma política pública em seu sentido literal, que embora seja indubitavelmente focalizada, busca minorar a problemática decorrente do déficit habitacional brasileiro.

Por certo, seus critérios poderiam ser mais inclusivos, permitindo o acesso de mais famílias e uma melhor eficácia de sua implementação prática, mas ao concentrar atuação e recursos para regiões mais carentes do país, tende a equilibrar a situação de exclusão.

Mesmo por que, até para os defensores das políticas públicas focalizadas, estas devem buscar um equilíbrio entre foco de atuação e universalismo de proteção, com a distribuição de recursos que sejam necessários para programas eficazes a elevar

a qualidade de vida dos menos favorecidos, sem prejuízo da ampliação do atendimento universal em áreas como educação, saúde, segurança e direitos humanos.

Ou seja, é possível e até esperado que haja uma ponderação e combinação entre foco e universalismo das políticas públicas, como meio de se alcançar, de forma eficaz, a justiça social.

Aqui, o papel de atuação do cidadão socialmente organizado desponta como indispensável para a mudança de atuação do Estado. Como demonstrado durante a pesquisa, sem a pressão dos movimentos sociais, no sentido de obter uma utilização mais racional e democrática dos recursos estatais disponíveis, inexistia resposta eficaz do Poder Público, e as reivindicações do cidadão acabam ignoradas.

No tocante à criação do Ministério das Cidades, verifica-se que tal atuação governamental se mostrou inovadora, no sentido de concentrar sob uma mesma pasta toda a responsabilidade e competência para a elaboração e a implementação de políticas públicas para as áreas urbanas e de moradia aos cidadãos brasileiros. Com isso, tende a evitar dispersões burocráticas e de tomada de decisões, típicas de organismos administrativos, com prejuízos à coletividade.

Todavia, como oportunamente foi apontado, quando da análise das origens do programa estudado, a política de subsídio promovida pelo Ministério das Cidades não é uma novidade do atual governo, que, entretanto, atuou de modo a colocar em prática as previsões anteriormente estabelecidas.

A política pública representada pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades foi detalhada em seus critérios e ações. Houve por bem conceituar o que se entende por subsídio, traçar o histórico de legislações e atos administrativos que originaram e regulamentam esse Programa e esclarecer os objetivos procurados por essa política pública de âmbito federal.

Neste particular, verificou-se que a modalidade de parcelamento do programa busca o desenvolvimento de alternativas ao financiamento usualmente concedido aos proponentes de crédito habitacional, além de prever a disponibilização de recursos financeiros, bens ou serviços necessários à composição do investimento da unidade habitacional.

De outro modo, nos contratos de parcelamento, que não demandam aporte de recursos da instituição financeira habilitada ao Programa, a incumbência do Governo Federal se restringe apenas ao valor necessário para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações – que são as despesas de origem e administração do crédito e de remuneração da instituição financeira ou agente financeiro do Sistema Financeiro da Habitação.

Nota-se que, assim, cabe à União apenas destinar recursos, e não realizar ações práticas, que recaem sobre instituições financeiras e empresas construtoras – a acima indicada parceria com organismos da sociedade civil, sob o argumento de ampliação do universo de famílias atendidas.

Os apontamentos sobre o déficit habitacional brasileiro, realizados por meio dos resultados obtidos com o Censo Demográfico do ano 2000 e da Pesquisa Nacional por Análise de Domicílios – PNAD dos anos de 2004 e 2005, todos organizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, serviram para deixar à mostra a realidade da carência habitacional e a necessidade de esforços e ações políticas capazes para a reversão desse quadro.

Além dos elementos que integram a constatação do déficit habitacional, como espécies e detalhes das moradias, a citada pesquisa evidenciou as regiões do território nacional e a faixa econômica das famílias que são mais carentes de políticas públicas necessárias a suprir a carência de habitações.

Do confronto entre as informações decorrentes do Programa de Subsídios e as constatações sobre o débito de moradias urbanas adequadas, é possível afirmar que, embora seja um instrumento de inovadora ação prática, o PSH ainda é insuficiente para suprir o déficit habitacional hoje existente e integrar o cidadão periférico à realidade da cidade.

Isto se afirma na medida em que são necessários projetos urbanísticos inclusivos, socializantes e eficazes para reduzir e eliminar o problema habitacional, tanto em quantidade quanto em qualidade, cenário que não se apresenta com a mera concessão, a empresas privadas e órgãos terceirizados, de subsídios para construção de moradias a famílias de baixa renda.

O paralelo traçado com o assemelhado programa de subsídios implementado pelo governo espanhol demonstra como uma medida tecnicamente focalizada pode tomar um alcance de maiores proporções, quer pela maior publicidade de seu conteúdo e pelo maior acompanhamento feito pelos cidadãos, quer pela cobrança social exercida em face da classe política e das instituições financeiras por uma maior honestidade na condução dessas políticas públicas.

Obviamente, as realidades cultural e social desses dois países são bastante distintas, assim como o são os aspectos econômicos e os interesses que movem as políticas públicas. Em comum, há a elaboração de políticas assistenciais, com a distinção que o modelo espanhol se moldou de direito e de fato ao Estado de bem-estar social, ao passo que o Estado brasileiro apenas idealizou garantias a direitos sociais fundamentais, mas implementa ações políticas atendendo a interesses primordialmente econômicos.

De todo esse retrospecto, denota-se que o Poder Público brasileiro possui recursos e políticas públicas disponíveis para reverter o quadro de abandono habitacional – especialmente nas grandes cidades brasileiras – que, em decorrência, ocasiona a realidade de exclusão social e suas conseqüências diretas e indiretas, como violência e revolta.

Entretanto, ambas ações – política e orçamentária – são conduzidas sob égide dos interesses econômicos, sejam os internacionais das entidades e instituições já apontadas, que impõem limites aos Estados como meio de melhorar a arrecadação e o controle de gastos – como se o Poder Público fosse uma empresa com finalidade lucrativa –, sejam os grupos financeiros internos que, para manutenção de seu status e lucro, atuam no Estado, dele se utilizando em benefício próprio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, 17ª tiragem, 445p.

ADAMS, James T. *A epopéia americana*. Trad. Monteiro Lobato. São Paulo: Companhia Nacional, 1940, 399 p.

AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, 244 p.

AMARAL, Rita. *O que é uma cidade?* Artigo da *Águaforte Assessoria*. Disponível em <<http://www.aguaforte.com/antropologia/cidade.htm>>. Acesso em 14 Jun. 2007.

ARANTES, Otília *et alii*. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, 192 p.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Globo, 38º ed., 1998, 397 p.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello *et alii*. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 412 p.

BENEVIDES, Maria Victoria. *A Questão Social no Brasil: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais*. Disponível em <<http://www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm>>. Acesso em 11 Nov. 2007.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, 190 p.

_____. *Democracia, inclusão social e igualdade*. Disponível em <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Gilberto%20Bercovici.pdf>>. Acesso em 19 Nov. 2007.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad.: C. Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, 217 p.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. São Paulo: Malheiros, 2ª edição, 1996, 506 p.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 19ª ed. atualizada, 2006, 808 p.

_____. *Do País Constitucional ao País Neocolonial*. São Paulo: Malheiros, 2ª edição, 2001, 189 p.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2ª edição, 2003, 392 p.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. *Mensagem de Veto 730/2001*. Seção VI, artigos 15 a 20. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm>. Acesso em 13 mai. 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, 298 p.

_____ et alii. *Direitos humanos e políticas públicas*. Cadernos Pólis 2. São Paulo: Pólis, 2001, 60 p.

CAGGIANO, Mônica H. S. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995, 175 p.

CAMINHA, Pero Vaz de. *A Carta*. Edição de base: *Carta a El Rei D. Manuel*. São Paulo: Dominus, 1963, 103 p.

CAMPOS FILHO, 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, 143 p.

CANDIA, José Miguel. *Exclusión y pobreza*. La focalización de las políticas sociales. Em: Nueva Sociedad, n. 156, Julho-Agosto 1998, p. 116-126. Disponível em <http://www.nuso.org/upload/articulos/2700_1.pdf>. Acesso em 07 Nov. 2007.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP – Unicamp, 2002, 423 p.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed., 2002, 236 p.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999, 488 p.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 out 2007.

CRITSINELIS, Marco Falcão. *Políticas públicas e normas jurídicas*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, 88 p.

DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, 346 p.

DEMO, Pedro. *Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira*. São Paulo: Autores Associados, 2006, 131 p.

DINIZ, Eli (org.). *Políticas Públicas para Áreas Urbanas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, 114 p.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, crise e gestão da crise. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 6, vol. 3, p. 53-78, Fev. 1988. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *O futuro do “Welfare State” na nova ordem mundial*. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 35, p. 73-111, 1995.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 3ª ed. rev., 2001, 913 p.

FARIA, José Eduardo (org.). *Regulação, Direito e Democracia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, 104 p.

FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, 629 p.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição Inacabada*. São Paulo: Editora Clube do Livro, 1988, 381 p.

_____. *Mudanças Sociais no Brasil*. São Paulo: Difel, 3ª edição, 1979, 360 p.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Síntese das Resoluções do Encontro Nacional*, ocorrido em junho de 2003. Disponível em <www.forumreformaurbana.org.br>. Acesso em 26 Mai. 2007.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL – BRASIL. *O que é FSM?*. Disponível em <www.forumsocialmundial.org.br>. Acesso em 7 Mai. 2007.

FREITAS, José Carlos de (coord.). *Temas de Direito Urbanístico*, 2. Ministério Público do Estado de São Paulo. Procuradoria Geral de Justiça do Estado. CAOHURB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, 375 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2006. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/media/Deficit2005.pdf>>. Acesso em 13 Out. 2007.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; MOREIRA, Mariana (coord.). *Estatuto da cidade*. São Paulo: CEPAM, 2001.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 26ª ed., 1997, 248 p.

GOVERNO DE ESPAÑA – MINISTERIO DE VIVIENDA. *El Ministerio*. Disponível em <www.mviv.es>, ícone “El Ministerio”. Acesso em 18 Out. 2007.

GRAU, Eros Roberto. *Direito Urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, 151 p.

_____. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 11ª ed. rev. at., 2006, 391 p.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume II. Trad.: F. B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 354 p.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. Trad.: Perola de Carvalho. Rev.: Afonso Nunes Lopes. São Paulo: Perspectiva, 1995, 550 p.

HERRERA, Carlos Miguel. "État social et droits sociaux fondamentaux. Colloque international 'État et regulation sociale'". Centre d'Économie de la Sorbonne – CES-Matisse, Paris, 11-13 Septembre 2006. Disponível em < <http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/herrera.pdf>>. Acesso em 13 Nov. 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Caminhos e Fronteiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 3ª ed, 2001, 301 + [16] p.

_____. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 26ª ed., 2005, 220 p.

HOFLING, Eloísa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 Out. 2007.

IANNI, Octavio et alii. *Política e Revolução Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, 198 p.

_____. *A formação do Estado Populista na América Latina*. São Paulo: Ática, 2ª ed., 1989, 164 p.

_____. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 10ª ed., 2002, 191 p.

_____. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, 271 p.

JACOBI, Pedro. *Exclusão urbana e lutas pelo direito à moradia*. Espaços e debates: Revista de estudos regionais e urbanos. São Paulo: Cortez, Out/Dez 1982. Paginação irregular.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Políticas Sociais: focalização ou universalização?* Textos para Discussão n. 180, Universidade Federal Fluminense, Out. 2005. Disponível em <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/usr/File/2006/imprensa/CeliaLessa.pdf>>. Acesso em 09 Nov. 2007.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993, 207 p.

LEFEBVRE, Henri. *O direito a cidade*. São Paulo: Documentos, 1969, 133 p.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Tristes trópicos*. Trad.: R. Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 6ª reimpressão, 2005, 400 p.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. Trad.: E. S. Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 2ª ed., 1997, 359 p.

MACHADO, Kenys. *A discussão acerca da focalização e o gasto social federal*. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/conj_planejamento/pdf/c&p149/artigo_1.pdf>. Acesso em 07 Nov. 2007.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001, 204 p.

_____. *O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. IPEA, Boletim de Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise. Brasília, n. 12, Fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf>. Acesso em: 12 Out. 2007.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, 214 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 26ª ed., 2001, 782 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Déficit Habitacional no Brasil – municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Programa disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 2 Jun. 2007.

_____. *MCidades: o direito à cidade*. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em 20 Mai. 2007.

_____. *Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat*. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/pbqp-h/pbqp_apresentacao.php>. Acesso em 15 Set. 2007.

_____. *Secretaria Nacional de Habitação*. Disponível em <www.cidades.gov.br>, ícones “Secretarias Nacionais – Habitação”. Acesso em 16 Set. 2007.

_____. *Secretaria Nacional de Programas Urbanos*. Disponível em <www.cidades.gov.br>, ícones “Secretarias Nacionais – Programas Urbanos”. Acesso em 17 Set. 2007.

_____. *SNH – Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH*. Secretaria Nacional de Habitação. Disponível em <www.cidades.gov.br>, ícones “Secretarias Nacionais – Habitação – Programas - PSH”. Acesso em 12 Out. 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Orçamento 2007*. Apresentação Execução Orçamentária. Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/noticiasSOF/sof/orcamento_2007>. Acesso em 13 Jun. 2007.

NUNES, Avelãs. *Industrialização e Desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, 687 p.

OSORIO, Leticia Marques (org.) *et alii*. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

PABST, Haroldo. *Mercosul: direito da integração*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, 278 p.

POGGI, Gianfranco. *The State: its nature, development and prospects*. Stanford, Califórnia, Stanford University Press, 1990, 214 p.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: Colônia*. São Paulo: Brasiliense, 23ª ed., 1994, 6ª reimpressão, 2001, 392 p.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Nova Luz: vida nova*. Disponível em <<http://centrosp.prefeitura.sp.gov.br/projetos/novaluz.php>>. Acesso em 27 Nov. 2007.

PRZEWORSKI, Adam. *Marxismo e Escolha Racional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 6, vol. 3, p. 05-38, Fev. 1988. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais.

REPORT OF THE SECOND SESSION OF THE WORLD URBAN FORUM. “*Urban Realities: Outstanding policies and legislation in implementing the Habitat Agenda and attaining the Millenium Development Goals (MDGs)*”. Disponível em <www.unhabitat.org/downloads/docs/3065_91300_WUF-FINAL_Report.pdf>. Acesso em 7 Mai. 2007.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2º ed., 9ª reimpressão, 1997, 476 p.

RIFKIN, Jeremy. *O sonho europeu*. São Paulo: M. Books Editora, 2005, 402 p.

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

_____. *Zona Especial de Interesse Social*. Fundação Perseu Abramo, 15 mai. 2006. Disponível em <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2626>>. Acesso em 3 Jun. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez Editora, 2006, 511 p.

_____. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 48, p. 11-32, Jun. 1997.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 3ª ed., 1996, 157 p.

_____. *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional*. São Paulo: Hucitec, 3ª ed., 1996, 190 p.

_____; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001, 473 p.

SANTOS, Paulo Ferreira. *Formação de cidades no Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001, 179 p.

SATRIANO, Cecília. *Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales*. Revista Mad nº 15: 60-73. Disponível em <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/15/satriano.pdf>>. Acesso em 07 Nov. 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito à Cidade como condição para cidades justas, humanas e democráticas. Artigos do Instituto Polis 2005. Disponível em <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28>. Acessado em 11 jun. 2007.

_____. (coord.). *Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999, 393 p.

SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade do Estado Intervencionista*. São Paulo: Saraiva, 1990, 135 p.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2ª ed., 1997, 421 p.

SOUZA, Laura de Mello e (org.). *História da vida privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América Portuguesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, 523 p.

THEODORO, Mário e DELGADO, Guilherme. *Política Social: Universalização ou Focalização – subsídios para o debate*. IPEA, Boletim de Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise. Brasília, n. 7, Ago. 2003. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_07/ensaio3_Mario.pdf>. Acesso em 07 Nov. 2007.

UNITED NATIONS SETTLEMENT PROGRAMME. “*Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium*”. Disponível em <<http://www.unhabitat.org>>. Acesso em 22 Mai. 2007.

VIEIRA, Lizst. *Os argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001, 403 p.