

## **DIREITO À MORADIA: POLÍTICAS PÚBLICAS NOS GOVERNOS FHC E LULA<sup>1</sup>**

Camilla Fernandes Moreira<sup>2</sup>

Alessandro André Leme<sup>3</sup>

### **RESUMO**

Este trabalho tem por objetivo analisar e comparar a efetividade dada ao direito à moradia nos governos FHC e Lula. Inicialmente o trabalho busca situar historicamente as sucessivas políticas implantadas e seus respectivos resultados. Desde a criação do BNH até sua dissolução, a ascensão de princípios sociais elucidados pela Constituição de 1988 e as políticas que sucederam esse período de redemocratização da sociedade. Trata-se de analisar quais políticas se aproximaram mais das prescrições legais e atingiram com maior eficiência e, por consequência, eficácia os objetivos por elas colimados.

**Palavras chave:** Direito à Moradia; Políticas Públicas; FHC e Lula.

### **ABSTRACT**

This paper aims to analyze and compare the effectiveness given the right to housing in the FHC and Lula. Initially, the work seeks to situate historically the successive policies implemented and their results. Since the creation of BNH until its dissolution, the rise of social principles elucidated by the 1988 Constitution and the policies that followed this period of democratization of society. It is examining what policies were closer to legal requirements and achieved with greater efficiency and, consequently, efficiency goals for them collimated.

**Keywords:** HousingRights; PublicPolicy; FHC and Lula.

---

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida durante o Programa de Bolsas Institucional de Iniciação Científica FAPEMIG/UFU 2010 – 2011.

<sup>2</sup> Acadêmica da Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia. Rua Francisco Basílio Neto, 336, Uberlândia MG – 38.410.190. E-mail: camillafernandesmoreira@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Prof. Dr. Alessandro André Leme, docente da Faculdade de Artes, Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia. Coordenador do Projeto de Pesquisa. Av. João Naves de Ávila, 2121, Santa Mônica, Uberlândia MG – 38.408-100. E-mail: lemeaa@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal prevê inúmeros direitos prestacionais no decorrer de seus artigos, porém não se observa a concretização dos mesmos na realidade, um verdadeiro hiato entre o que se protege constitucionalmente e a efetividade prática. Essa Constituição, também conhecida como “Constituição Cidadã” está repleta de direitos e garantias, sobre as quais o estudo em tela prioriza a análise da dialética entre direitos prestacionais positivos que devem ser, necessariamente, executados de plano pelo Estado e as políticas públicas como uma das ferramentas que o Estado dispõe para realizar o que está no ordenamento.

Os fatores políticos, econômicos e sociais encontrados nos governos Lula e FHC e que visaram o desenvolvimento no aspecto habitacional receberam a prioridade no estudo. A implementação de políticas habitacionais no decorrer da segunda metade do século XX até os dias atuais constituem o plano de fundo para a compreensão histórica das necessidades, dos avanços e retrocessos executados.

A criação do BNH na década de 60 representa a primeira política concreta voltada ao setor habitacional, apesar de suas deficiências. Após a redemocratização política do País, seguiu-se um período de estagnação política no que se refere ao setor habitacional alterado apenas por algumas implementações desarticuladas e ineficazes. A criação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades constituem os dois principais avanços no que se refere às políticas habitacionais e promoveram a execução dos dois principais programas voltados ao setor: As Cartas de Crédito Individuais e Associativas, do governo FHC e o programa Minha Casa Minha Vida, do governo Lula.

A análise das políticas evidenciadas desenvolve um estudo crítico fundamentado que visa elucidar as questões e necessidades do setor habitacional no País.

## **1 MATERIAIS E MÉTODOS**

A pesquisa foi elaborada através de consulta às doutrinas relacionadas ao tema bem como das suas particularidades, o que permitiu o desenvolvimento de concepções teóricas no decorrer do trabalho. Os tipos de pesquisa bibliográfica e documental também foram utilizados para melhor problematização e tratamento do tema investigado. Ao passo que a pesquisa evoluiu, novas leituras foram realizadas visando acrescentar de forma elucidativa contextos, dados e estudos que permitiram a compreensão do tema em suas diversas dimensões de análise.

O tipo de pesquisa histórica, também utilizado no trabalho, contribui para apresentar a dinâmica evolutiva do tema proposto, o que permite uma fundamentação maior para as interpretações e análises necessárias. A interdisciplinaridade foi promovida utilizando-se de recursos legais, como a própria Constituição Federal e leis relacionadas ao tema, bem como a demonstração das lutas sociais como meio de transformação da determinada situação analisada.

## **2 DISCUSSÃO E RESULTADOS**

### **2.1 O Direito à Moradia**

Não é possível dissociar a história da humanidade, sem que esta ocupe um lugar, um espaço, de acordo com a cultura específica de seu tempo, “o espaço reflete o tempo, e suas desigualdades, presente na vida da humanidade, como reflexo de cada povo e seus anseios” (CANUTO, 2010, p. 169).

O Brasil, que possui em seu histórico um desenvolvimento fundado principalmente em latifúndios, na concentração de renda e da terra, nunca possuiu legislação direta e referente ao direito à moradia, o que só aconteceu no ano de 2000. Na Constituição de 1988, apenas se conseguia alguma referência a tal direito, depreendendo uma interpretação sistemática. É possível se encontrar menção ao direito à moradia no art. 23, IX da Constituição federal, que determina a competência administrativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais (GAZOLA, 2008, p.51).

É importante salientar que tais compromissos firmados representam mais que uma simples faculdade, mas sim deveres institucionais. Apesar da responsabilidade da implantação de programas habitacionais ser do poder público, ínfimos são os programas direcionados a disponibilizar acesso à moradia ou lote urbanizado para famílias com renda de zero a três salários mínimos (GAZOLA, 2008, p. 51).

Não existe no Brasil um banco estatal que tenha por finalidade desenvolver programas que viabilizem o acesso à moradia para a população carente e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social é bem recente e de complexo acesso para os Municípios do interior, por possuírem carência de técnicos habilitados ao atendimento das exigências legais para a liberação de recursos, vez que ainda não há uma sintonia entre a realidade e as normas que vem sendo criadas (GAZOLA, 2008, p. 53). Dessa forma, os cidadãos migram para as metrópoles complicando e acentuando a miséria nessas cidades.

O crescimento desigual e excludente observado em nossas cidades somado aos efeitos da especulação imobiliária dificulta o acesso do trabalhador ao seu local de trabalho, condicionando o surgimento de outros problemas como a redução das suas horas de descanso e maiores despesas com transportes. Há que se falar inclusive em princípio da segregação residencial, que prejudica unicamente as populações carentes, em decorrência da valorização da terra urbana, em razão até mesmo de renovação urbanística, e tornam um fator preponderante à expulsão da população carente para a periferia (GAZOLA, 2008, p. 55).

As ocupações de áreas de risco também se somam aos efeitos somente negativos causados pelo problema da moradia. A própria lacuna ofertada pelos Planos Diretores de cada cidade, que são responsáveis por estabelecerem diversas diretrizes à ocupação urbana, se transforma em um posterior desrespeito às normas urbanísticas, ao provocar ocupações que geram descontrole no planejamento do solo, falta de segurança das moradias edificadas em locais sujeitos a inundações, deslizamentos, sem assistência técnica e sem condições de salubridade (GAZOLA, 2008, p.57).

A falta de planejamento das cidades revela-se extremamente danosa, vez que prejudica tanto o aspecto social quanto o econômico, pois “os custos para a regularização física são muito superiores aos custos da implantação de lotes urbanizados em decorrência de um planejamento eficaz”. É seguro declarar a enorme diferença de despesas ao se comparar uma implantação prévia de infra-estrutura, e em contraposição se pensar em desapropriação,

remoção de moradias, soluções construtivas para terrenos acidentados entre outros (GAZOLA, 2008, p.57).

Outro efeito claro permitido pela exclusão urbana, é o aumento da violência, e só a partir da relevância desse fator, começou-se a pensar a respeito do enfrentamento da pobreza. Políticas públicas devem ser criadas a fim de que o combate a violência seja executado na forma de uma ação conjunta que vise erradicar a miséria, crie massivamente novos empregos, implante uma efetiva infra-estrutura urbana e social nas áreas periféricas e aperfeiçoe os instrumentos de gestão urbana (GAZOLA, 2008, p.58).

Porém, não são somente as classes afetadas pela exclusão espacial que apresentam irregularidades, tem se observado também uma implantação de irregularidades fundiárias por classes favorecidas.

Portanto, o problema cabe aos urbanistas, juristas, sociólogos, economistas, ambientalistas, médicos, assistentes sociais, entre outros, para que uma ação pensada conjuntamente busque soluções que consolidem a efetivação da garantia constitucional da moradia digna, de forma adequada “às demandas identificadas e de conformidade com as características socioeconômicas dos beneficiários”. Deve-se viabilizar a inclusão social e urbana desses cidadãos (GAZOLA, 2008, p. 60)

Partindo dos primeiros tempos da habitação do homem na Terra, pode-se concluir a eminente necessidade de propriedade pelo homem. A idéia de direito de propriedade como é vivenciada atualmente não condiz com sua execução nos primórdios. Alguns povos nunca estabeleceram a propriedade privada, outros, como os tártaros, entendiam o direito de propriedade apenas em relação ao rebanho. Os antigos germanos possuíam propriedade apenas sobre a colheita, a terra jamais pertenceu a alguém, dessa forma, cada ano um membro da tribo era escolhido para poder cultivar a terra (COULANGES, 2009, p.72).

Muitos séculos depois, o avanço da ocupação dos domínios romanos pelos nórdicos durante a Alta Idade Média (ano 476 até 1000) diluiu o poderio de Roma, forçando a implantação de governos locais (BACARO, 2006). A organização social em cidades trouxe consigo a princípio, a ascensão dos regimes monarcas, nos quais os reis como representantes máximos de Deus, possuíam o domínio de todas as terras e a sua utilização foi garantida aos antes proprietários, os então, feudatários e compondo a intersecção, restavam os servos,

“trabalhadores não proprietários que cultivavam a terra em troca de alimento, roupa e moradia” (CANUTO, 2010, p.36).

A ampliação dos reinos ficava a cargo das guerras e conquistas que geralmente após serem adquiridas eram distribuídas entre guerreiros e sacerdotes, sobre o restante dos proprietários recaíam diversos impostos. O feudalismo, regime em vigor na época, caracterizava-se pela não exclusividade de propriedade e pela sobreposição de direitos: de um lado, o senhor e de outro, o rendeiro. Porém com a superposição dos poderes do “senhor feudal” aos direitos dos servos podia-se conceber diversas formas de propriedade: a comunal, a alodial, a beneficiária, a censual e a servil (BACARO, 2006).

Durante a Idade Média foram levantadas duas teorias sobre a titularidade dos bens de domínio público, uma defendia que esses bens pertenciam ao príncipe e outra defendia que os bens de uso comum pertenciam ao povo. Com o desenvolvimento e progresso da burguesia criaram-se fatores que colaboraram para a derrocada do regime feudal, surgindo os ideais do Estado-Nação, a igualdade, a liberdade e a fraternidade, da Revolução Francesa (GAZOLA, 2008, p.62). Um dos principais núcleos transformados pela Revolução Francesa foi a propriedade, merecendo ressaltar dois pontos importantes: a extinção do regime feudal e dos encargos sobre a terra e a exaltação da concepção individualista da propriedade (BACARO, 2006).

O direito contemporâneo relativo à propriedade privada caracteriza-se pela revisão da não intervenção estatal e da concepção individualista da sociedade, além de levantar uma contestação da propriedade unicamente individualista, resultado da época moderna. Uma maior inclusão de direitos sociais nas cartas magnas revela o sentido de se ressaltar a função social da propriedade como condição para a efetivação do direito.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como requisito para a liberdade do direito de propriedade, a compreensão da idéia de função social desta. Em se tratando de propriedade urbana, a sua função social, bem como outras diretrizes a seu respeito ficaram a cargo do plano diretor de cada cidade. Trata-se atualmente de um conceito bastante genérico para tentar alguma definição em torno do tema, que seria o de que “a propriedade utilizada em prol do bem comum atenderá a sua função social”

O artigo 2º do Estatuto da Cidade corrobora para a definição do conceito de função social de forma mais apropriada, esclarecendo em seu inciso I a garantia do direito a cidades

sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as gerações presentes e futuras (GAZOLA, 2008, p.69).

Em 14 de fevereiro do ano 2000, a Emenda Constitucional nº 26 deu uma nova redação ao artigo 6º, incluindo na Constituição Federal o direito à moradia. Essa proposta vem de encontro ao que já prevê o art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelecendo como direito social do cidadão, além da saúde, bem-estar, alimentação e vestuário, também a habitação.

A problemática se inicia ao observar que o art. 6º pertence ao rol de direitos sociais estabelecidos constitucionalmente, e a primeira indagação que se faz diz respeito à fundamentalidade desses direitos ampliando o estudo em relação à sua eficácia e como o conceito de normas programáticas se relaciona de forma infeliz com os direitos sociais. Vários debates são inseridos de forma a extrair dos dois governos analisados, as políticas públicas que mais retornaram resultados e se aproximaram da finalidade proposta constitucionalmente.

A relação entre eficácia de norma constitucional e políticas públicas, pode e deve ser feita, vez que o executivo tem por função colocar em prática as prescrições legais. Durante as discussões em 1º. Turno, da proposta da Emenda supra citada, o Deputado Cabo Júlio, pronunciou o seguinte discurso: “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o Bloco Parlamentar PL/PST/PSL encaminha o voto “sim”, embora saibamos que para isso é preciso ter recursos, e o momento é agora. Mais uma vez, estamos vendendo ilusão para o povo brasileiro.” (MIRANDA, 2000, p.107).

Em resposta, o Deputado Babá, um político, engenheiro e professor universitário brasileiro, pronunciou o seguinte:

(...)Sr. Presidente, gostaria de abordar um pouco este projeto. É muito importante estabelecermos na Constituição o direito à habitação. Mas, infelizmente e ainda há pouco um Deputado estava dizendo isso, estaríamos vendendo ilusões para o povo brasileiro. O que infelizmente acontece neste País é que, apesar de constar na Constituição o direito à educação e à saúde como dever do Estado, o Governo não investe na saúde, não investe na educação, como também não investe na habitação popular. Então o problema não é que estejamos votando uma lei que vá dar alguma esperança para a população é muito importante que isso conste na Constituição; o problema é que a classe trabalhadora brasileira já está cansada de ver todo o dinheiro gerado neste País ir para as mãos dos banqueiros internacionais, ao invés de ser direcionado para as obras sociais, para gerar emprego. Todo o dinheiro vai para as mãos, na verdade, dos grandes bancos, dos grandes industriais, das empresas

multinacionais, que fazem as remessas de lucros e que vêm se apropriar dos nossos bens, como as empresas estatais. Portanto, o voto do Partido dos Trabalhadores com relação a esse projeto é fundamentalmente para garantir a Constituição, mas, ao mesmo tempo, para exigir que a classe trabalhadora brasileira cobre deste Governo: ao invés de dar dinheiro aos banqueiros, que dê dinheiro para a população, para a Caixa Econômica Federal, pra que instituições possam produzir habitação popular, para não acontecer o que vem acontecendo neste País, onde grande parte da população mora nas ruas, embaixo dos viadutos (MIRANDA, 2000, p.107).

Os debates que antecederam a aprovação da emenda demonstram sua consonância com a ordem política pouco voltada para o social já estabelecida nos governos que sucederam o período ditatorial. A preocupação levantada através do discurso dos deputados acima, não deixa dúvidas quanto à dificuldade em se fazer executar as leis aprovadas.

## **2.2 Breve histórico de políticas públicas referentes à habitação no Brasil**

Em 1964 se deu o golpe militar no Brasil, e em resposta à forte crise de moradia que o país enfrentava, foi criado então o Banco Nacional de Habitação, objetivando angariar o apoio das massas populares e criar uma política permanente de financiamento, eficaz ao buscar solucionar os problemas enfrentados pelo setor da construção civil habitacional (BONDUKI, 2008).

O modelo de política habitacional implementado pelo BNH apresentou relevantes características na estrutura e na concepção dominante de política habitacional, foi nesse período que se estabeleceu a criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados (apoiado no FGTS) que somariam um montante significativo para o investimento inicial. Houve também a criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, a nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas pelos órgãos executivos, concomitante com a criação de uma agenda de redistribuição dos recursos e uma rede de agências em nível local responsáveis pela operação direta das políticas.

Como deficiência, o BNH apresentava pressupostos rígidos e centralizados, de administração autoritária, com um déficit relacionado à incorporação de processos alternativos de produção da moradia, a adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia, entre outros. O resultado foi a exclusão de parcelas significativas da população de baixa renda do atendimento da política habitacional (CARDOSO, 2007)

O período em que vigorou o BNH representou uma política equivocada e mal empregada, mas ao se tratar do programa como um todo, sua importância é fundamental, uma vez que existia o conjunto de ações que determinava a política. O programa sofria pela incapacidade no atendimento à população de baixa renda (0 a 3) salários mínimos, e quando o atendimento era feito, o alto índice de inadimplência demonstrava a inadequação política do programa (AZEVEDO, 2007).

Porém mesmo com todas as deficiências evidenciadas, o BNH demonstrou resultados quantitativos durante sua existência, em 20 anos de política foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, 48,8% para a classe média e 33% formalmente destinados aos setores populares (CARDOSO, 2007).

Após a queda do regime militar, instaurou-se o caos, a inflação batia recordes, as prestações dos financiamentos bancados pelo BNH subiam descompassadamente e juntamente com os índices de inadimplência. Em meio a crise esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva de formulação de uma nova política habitacional para o país, porém o que houve foi a extinção do BNH que ocorreu de forma trágica e drástica. Os movimentos sociais evidenciaram a necessidade de se institucionalizar uma política pública que solucionasse a situação deflagrada pela crise, entre eles pode-se destacar o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano) que em 1997 se tornou, movimento dos trabalhadores sem-teto. Esses grupos englobavam os trabalhadores que não conseguiam ter acesso a um financiamento para compra da casa própria. Paralelamente o Movimento Nacional dos Mutuários reunia mutuários de baixa renda e classe média, que ficaram incapacitados de pagar a prestação da casa própria.

A falta de proposta clara para o setor habitacional se tornou explícita através da maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal, nenhuma solução foi encaminhada para os temas controversos que permeavam o debate anterior. Essa incorporação fez com que a questão urbana e em especial a habitacional passasse a depender de uma instituição em que esses temas, embora importantes, fosse objetivos setoriais. Desde então, a Caixa Econômica Federal se tornou a única agência financiadora dos programas relacionados à habitação.

A Constituição de 1988 marcou a progressiva transferência de atribuições para os Estados e Municípios, fator que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo. A pressão causada por movimentos urbanos favoreceu uma maior participação

dos municípios na questão da habitação, uma vez que a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e em contato direto com os problemas da população carente.

O favorecimento e o clientelismo predominaram no governo Sarney e no governo Collor. A má utilização do FGTS, o recurso utilizado nos programas realizados nesses governos, suspendeu qualquer investimento do recurso pelo prazo de 2 anos para possibilitar uma reestruturação do fundo. O governo de Itamar Franco deu um passo importante na reorganização do aparato institucional do setor, que foi mantido no governo FHC. A CEF passou a ter sua atuação limitada ao papel de agente operador dos recursos do FGTS. Porém, mesmo no governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades, o que se percebeu foi que as funções de estruturação, financiamentos entre outras, continuaram a cargo da CEF.

O crescimento da população urbana nos últimos 50 anos saltou de 31,2% para 75,6%, porém há que se verificar uma contraposição em referência à situação habitacional, pois devem ser levados em consideração fatores indispensáveis à habitação, que não estão preenchidos na generalidade a pesquisa, tais como, saneamento básico, infra-estrutura, água, esgoto entre outros fatores ausentes na situação de favelas (MARICATO, 1998).

Outro fator merecedor de relevância no estudo está ligado aos domicílios urbanos vagos e depreciados. De acordo com o Censo de 1991 foram registrados 2.963 milhões de domicílios particulares urbanos vagos. De 1991 a 2000, a porcentagem de domicílios vagos nas áreas urbanas cresceu, passando para 4.580 milhões (10,33%), com crescimento de 37%. Estima-se, ainda, que 836.669 unidades estão depreciadas, revelando o crescimento de um problema habitacional e urbano que é recente e que deverá se agravar nos próximos anos, pois grande parte do estoque de edifícios urbanos no país foi construída a partir da década de 60. Há ainda a hipótese da utilização do número expressivo de imóveis vagos para alojar famílias necessitadas de moradia que verificaria sua eficácia sanando 83% do déficit nacional de unidades urbanas, sendo que em algumas regiões metropolitanas o número de domicílios vagos ultrapassa o déficit quantitativo (BONDUKI, 2008).

Durante o governo FHC os recursos utilizados FGTS e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) não eram públicos, mas eram livremente manipulados, consolidando e favorecendo a classe média. A prestação paga a um financiamento em área de classe média não era suficiente para pagar o aluguel numa área de classe baixa. Alguns princípios instituídos pelo presidente como uma flexibilização, descentralização, diversidade,

reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados, ao menos na retórica, e em contrapartida foi no mesmo governo FHC que vieram a surgir os conceitos de legalidade e ilegalidade habitacional, criados para denominar favelas e cortiços como habitações ilegais, tornando o problema social carregado de preconceito logo de início.

Os principais pontos de relevância do governo FHC no que se trata à moradia são os seguintes: o reconhecimento da cidade ilegal e a extensão dos direitos e da cidadania; o conceito de déficit que incorporou áreas ocupadas precariamente; a descentralização dos programas, porém sem uma legítima e fundada articulação entre os mesmos; a diversidade de programas, tais como: Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual Associativa; Apoio à Produção. A Carta de Crédito Individual Associativa representou o maior destaque entre os programas, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados a habitação, foram consumidos pelo programa. Porém nenhum desses programas apresentou a repercussão esperada.

Mesmo o financiamento para material de construção, realizado no governo, de forma tímida, que visava apoiar a grande massa de famílias de baixa renda que auto-emprende a construção da casa própria e gerar um atendimento massivo, contribui para a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos.

O déficit qualitativo, responsável por evidenciar situações nas quais as moradias não apresentam infra-estrutura entre outros, corresponde a 28% das habitações do país somente nesse quesito, em se tratando de ausência de unidade sanitária, o número é de 5,4 milhões de unidades. O encarecimento da terra urbanizada, provida de infra-estrutura e a ausência de política pública se tornaram fatores responsáveis pela ocupação irregular (BONDUKI, 2008).

Dessa forma observa-se como o crescimento de favelas pode se tornar um indicador da gravidade da situação urbana no Brasil. Sabe-se que de 1995 a 1999 foram construídos 4.4 milhões de moradias no país. Destas, apenas 700 mil foram realmente construídas formalmente, isto é, foram financiadas pelo mercado legal privado ou público no Brasil. O saldo restante, 3 milhões e 700 mil foi erguido por iniciativa da própria população, dos excluídos do mercado formal.

Um marco importante, porém, no governo FHC, foi a aprovação pelo Congresso Nacional e promulgação presidencial do Estatuto da Cidade, em 2001, depois de 13 anos de

tramitação, um componente indispensável para o equacionamento da questão habitacional no país.

No governo Lula, houve a criação do Ministério das Cidades, com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, políticas relacionadas à cidade. Também figurando no seu rol de atividades, a articulação e qualificação dos diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades.

Mesmo apresentando uma importância fundamental no cenário histórico do desenvolvimento habitacional no País, faz-se necessário observar sua impotência institucional, vez que a CEF, principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é subordinada ao Ministério da Fazenda, demonstrando na prática a autoridade e responsabilidade de aprovação dos pedidos de financiamento unicamente da CEF.

Deve-se ressaltar também o Projeto Moradia concebido em 1999/2000, englobado pelo Ministério das Cidades, que estabeleceu a participação de todos os segmentos da sociedade, o que permitiu a criação de fóruns de debate na maioria das cidades do país, com a presença de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, Universidades, associações profissionais, concessionárias de serviços públicos, entidades de representantes de vereadores, ONG's e institutos de pesquisa. Porém, faz-se necessário observar que a reestruturação do Projeto Moradia recebeu resistências derivadas da política econômica adotada pelo governo, que, até a alteração do Ministro da Fazenda, dava continuidade às linhas gerais do período FHC.

A análise gerada por todos os participantes dos debates visou avaliar a dimensão das necessidades quantitativas e qualitativas, presentes e referentes ao futuro, da situação da moradia no país, e as fontes para financiamento que existem, a margem estabelecida para garantir uma moradia digna a todo cidadão brasileiro, é de quinze anos, resultando dessa forma, no primeiro desafio inicial proposto pelo projeto.

Dentre seus pontos positivos, pode-se destacar a conciliação prevista entre as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) e sua articulação, criando um sistema único, com tarefas específicas e predeterminadas para cada esfera, contrapondo à situação

precária que se criou ao tentar fazer valer as atribuições constitucionais num plano de fundo no qual era ausente qualquer estrutura política de sustentação e equilíbrio.

O Projeto Moradia visou reunir três fontes básicas de recursos, e não mais somente o FGTS, que agora se uniria ao mercado e ao fundo de subsídio, buscando ajustar a capacidade de pagamento à necessidade de moradia.

A partir de 2005 têm-se observado alterações de destaque no cenário habitacional brasileiro, envolvendo uma elevação nos investimentos, das fontes de recursos, ampliação do subsídio, inclusive uma maior atenção dada para a população de baixa renda. Essa elevação dos recursos da União que visam financiar programas de urbanização de favelas e assentamentos precários a serem coadjuvados pelos municípios pode resultar em um limite na baixa capacidade administrativa e gerencial dos governos locais, que carecem de pessoal qualificado e estrutura institucional para enfrentar o processo de crescimento do investimento, causando uma possibilidade de má aplicação dos recursos, ou nenhuma aplicação dos mesmos.

### **2.3 Movimentos sociais pela moradia no Brasil**

Antes do Golpe de 1964 o movimento de bairros refletia as necessidades urbanas da população. As Sociedades dos Amigos de Bairros se desarticularam com a tomada do poder pelos militares e a sua reestruturação se deu de forma lenta, mas constante, chegou a contar com o auxílio da Igreja Católica que cedia o local para a realização de reuniões (GOHN, 1991, p.54).

Os moradores de favela se organizavam desde a década de 50 constituindo um movimento paralelo ao do velho movimento de bairros e também sofreram dura repressão em 1964 (GOHN, 1991, p. 55). Já era impossível a extinguir as favelas no País, os anseios representavam a necessidade de uma infra-estrutura mínima. Após a restituição do movimento na década de 70, as pressões geraram algumas políticas voltadas para atender de imediato as requisições dos favelados, o que não significou que eram eficazes ou duradouras, logo as chuvas e enchentes tornaram inexistentes as frágeis melhorias empregadas.

Na década de 80 as invasões deflagradas por grupos favelados se modificam quanto à localização, passaram a buscar áreas públicas ou privadas, e as construções não eram feitas

com latas, madeira ou papelão, houve uma demarcação de lotes e as casas foram construídas em alvenaria. As lideranças políticas ligadas a partidos políticos oposicionistas contribuíram veemente para esse tipo de invasão. Em alguns casos os moradores foram desalojados à força, em outros, nos quais os invasores apresentavam algum poder aquisitivo, verificou-se uma tentativa de se enquadrar legalmente aos critérios exigidos pelos órgãos estatais para a aquisição da propriedade (GOHN, 1991, p. 57).

As assessorias foram de grande importância para esses movimentos sociais urbanos que começaram a se rearticular em meados da década de 70. Eram constituída por profissionais liberais, membros do clero e do aparelho estatal, sindicalistas, estudantes, militantes de outros novos movimentos sociais entre outros e representavam a alavanca das lutas. Incorre-se em erro deduzir o surgimento das lutas e movimentos apenas a partir da carência e do descontentamento. As assessorias representavam a unidade de interesses políticos de anseios por mudanças e transformações latentes no período ditatorial.

## **2.4 O Estado e as Políticas Públicas**

A origem do Estado remete o estudo a duas espécies de indagação, uma que se refere a respeito da época do surgimento do Estado, e outra que se relaciona ao surgimento dos Estados em geral. A denominação Estado vem do latim status, que significa estar firme, e apareceu pela primeira vez na obra “O Príncipe” de Maquiavel, em 1513, mas sempre representando uma cidade ou local diferente e não a idéia generalizada de Estado. É certo, porém, que a nomenclatura Estado, com a indicação colimada de sociedade política, aparece somente no século XVI, contribuindo para a argumentação de autores que defendem a inexistência do Estado antes do século XVII (DALLARI, 1998, p.22).

As teorias mais antigas a respeito do surgimento do Estado percebem nele o desenvolvimento e a ampliação da família e se baseiam nas tradições e mitos de civilizações antiqüíssimas, o que claramente fundamenta o equívoco de se associar o surgimento do Estado com a origem da humanidade (AZAMBUJA, 1989, p.90). A ampla maioria defende que a sociedade humana existiu sem o Estado por algum período. Depois, este foi constituído visando atender às necessidades ou às conveniências dos grupos sociais (DALLARI, 1998, p. 22).

Ao se tratar dos objetivos definidos pelo Estado, a questão se amplia novamente para duas possibilidades: a primeira possibilidade é a de que o Estado seja um fim em si mesmo, e a segunda, de que seja um meio. Os que consideram o Estado como um fim em si mesmo, declaram ele ser o ideal e o conjunto de todas as aspirações humanas e de todas as forças sociais, o Estado passa a ser então, o fim do homem, e o homem se transforma no meio que se serve o Estado para realizar sua grandeza. A corrente contrária defende totalmente o oposto, a idéia de que o Estado é um meio para a realização do homem, socialmente falando, ou seja, um sistema que permita que o homem realize sua grandeza (AZAMBUJA, 1989, p.113).

Kelsen em seus estudos também aborda a questão da função do Estado abdicando, porém do estudo de sua teoria, para reduzir a problemática a um critério unicamente jurídico:

(...)a situação revela-se mais simples quando o Estado é discutido a partir de um ponto de vista puramente jurídico. O Estado, então, é tomado em consideração apenas como um fenômeno jurídico, como uma pessoa jurídica, ou seja, como uma corporação. (...) A única questão que resta é a de que modo o Estado difere de outras corporações. A diferença deve ser encontrada na ordem normativa que constitui a corporação do Estado. O Estado é a comunidade criada por uma ordem jurídica nacional (em contraposição a uma internacional). O Estado como pessoa jurídica é uma personificação dessa comunidade ou a ordem jurídica nacional que constitui essa comunidade. De um ponto de vista jurídico, o problema do Estado, portanto, surge como o problema da ordem jurídica nacional (KELSEN, 2000, p. 262).

A consolidação dos estudos sobre políticas públicas se baseou em duas proposições: a de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado na forma científica, e analisado por estudiosos independentes. As políticas públicas representam um ramo da ciência política no qual se busca compreender as motivações e os objetivos que levam os governos a optarem por ações específicas (SOUZA, 2006, p. 22).

A definição do conceito de políticas públicas mais conhecida é a de Harold Laswell, um cientista político e teórico da comunicação estadunidense e considerado também um dos fundadores da psicologia política, que para ser esclarecida depende da resposta para as seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz. Existem várias outras definições que apesar de optarem por abordagens diferentes, representam de forma clara a visão de que o todo se sobrepõe ao particular. De acordo com Celina Souza, Phd em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science (LSE) e pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) da Universidade Federal de Bahia, pode-se esclarecer

política pública como uma área do conhecimento que colima tanto “colocar o governo em ação” quanto analisar essa ação e, se necessário, propor mudanças na direção dessas ações. As políticas públicas possuem uma formulação que se constitui no estágio em que os governos democráticos “traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p.26).

## **2.5 A interferência do orçamento autorizativo na execução de políticas públicas**

A lei orçamentária no Brasil tem sua eficácia restrita devido aos numerosos fatores que favorecem, pode-se assim dizer, a não execução do que é previsto em dotação orçamentária. O poder executivo dispõe de uma flexibilidade no que concerne a vinculação efetiva da verba primeiramente fixada para investimento em um determinado setor. Isso representa a faculdade de gastar ou não gastar disponibilizada no Brasil.

Porém faz-se necessário ressaltar que essa faculdade também apresenta seus limites. Quando a prerrogativa de não efetuar a despesa prevista ocorre, o Poder Executivo não pode simplesmente redirecionar a verba existente para outra finalidade, vez que para qualquer despesa ser realizada é estritamente necessária sua previsão no orçamento, inclusive para os gastos emergenciais, decorrentes de guerra ou calamidade pública. Dessa forma é permitido ao Executivo a não aplicação da verba na sua destinação prevista, porém não se pode simplesmente empregar o dinheiro em outra atividade (SOUZA, 2006, p.26).

Não se trata, portanto, de uma realocação de verbas que permitiria que o administrador público investisse e atendesse as necessidades sociais. Em relação a destinação desse dinheiro, pode-se levantar duas possibilidades: i) Geralmente, no final do exercício, o recurso pode ser convertido em outra dotação; ii) Pode também se tornar um saldo não empregado compondo parte do superávit primário (MENDONÇA, 2008, p. 235).

Essa decisão de não gastar, deve ser tida como inconstitucional, pois a própria Constituição prevê um processo deliberativo de extrema complexidade para a definição das prioridades de investimento e não se pode banalizar a sua inobservância. O princípio da discricionariedade se mostra de forma demasiada neste recorte, inviabilizando a constituição de investimento nas políticas públicas previamente estudadas e definidas. O art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o Poder Executivo deve estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolsos até trinta dias

após a aprovação do orçamento conforme lei: LC 101/2000, art. 8º: “Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso”.

A dotação orçamentária é anual e aprovada pelo Congresso Nacional, que tem a prerrogativa de modificar as alocações de recursos, dessa forma, a estrutura básica do orçamento fica a cargo do Poder Executivo, mas só entra em vigor após a submissão pelo órgão de representação popular. Verifica-se uma extrema preocupação com os encargos tributários que são pagos ao Estado, pois a população executa o adimplemento dos mesmos, surgindo daí várias insurreições contra a tributação considerada injusta, mas não se observa o mesmo quando se trata da utilização do dinheiro arrecadado. A impressão sentida é que após o pagamento do tributo, este se torna propriedade do Estado e não mais da população, sendo apenas interesse do Estado a utilização e direcionamento desses recursos arrecadados. Cria-se apenas mais um grande equívoco, pois o que legitima a arrecadação é o exatamente o destino das verbas (MENDONÇA, 2008, p. 254).

A utilização indevida e desregrada de recursos pré-destinados em dotação orçamentária não faz entender que deva ser gasto até o último centavo para atingir o orçamento previsto, porém o uso moderado da discricionariedade administrativa, juntamente com o dever de motivar as decisões poderiam colaborar para uma melhor regulamentação da atividade. Cabe também ao Poder Judiciário impor deveres ao Estado e reconhecer direitos subjetivos a ele oponíveis e se baseando na idéia de que o orçamento tenha eficácia de lei, a intervenção judicial estaria justificada. A omissão administrativa referente ao gasto não efetivado na política pública escolhida traria respaldo ao judiciário para promover a correta aplicação dos recursos fazendo valer o interesse público pleiteado pela Constituição ao se tratar do orçamento anual (MENDONÇA, 2008, p.254).

## **2.6 A Carta de Crédito Individual e Associativa no governo FHC**

Como apresentado anteriormente, o governo FHC foi marcado por múltiplas políticas bastante desarticuladas, dentre as quais obteve visibilidade a Carta de Crédito Individual e Associativa. Em seu formato individual, dentre as suas possíveis utilizações, destaca-se o financiamento de material de construção e destinação de recursos para a aquisição de imóveis usados. A Carta de Crédito Associativa se tornou um recurso bastante utilizado pelo setor

privado que se beneficiou do programa para captar recursos do FGTS objetivando a produção de moradias prontas, dados disponíveis no site do Ministério das Cidades.

As alterações executadas representaram um impacto diante as políticas promovidas pelo BNH em tempos ditatoriais, porém não permitiram estruturar uma nova política o que resultou, de fato, em vários efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. Ao se analisar especificamente o financiamento concedido à aquisição de imóvel usado, responsável por 42% do total de recursos destinados à habitação (em torno de 9,3 bilhões), observou-se apenas pequenas variações no quadro de déficit habitacional da época, além de não ter contribuído para a criação de empregos e ampliação da atividade econômica.

O financiamento direcionado à aquisição do material de construção mesmo apresentando pontos positivos, como o de ter apresentado o melhor resultado quantitativo de atendimento massivo (567 mil beneficiados no período) resultou em queda drástica no quesito qualitativo, vez que estimulou a produção de moradias informais, o que agravou os problemas urbanos. Analisando o programa como um todo, pode-se inferir que as famílias beneficiadas não alcançaram as condições necessárias e adequadas de habitabilidade, conforme indica o Ministério das Cidades

A Caixa Econômica Federal consolidou-se, então, como a personificação do único agente financeiro que opera os recursos destinados à habitação. Com o cuidado de evitar novamente o rombo ocorrido no governo Collor, as políticas passaram a ser direcionadas às perspectivas que melhor garantissem o crédito e apresentassem maior facilidade de acompanhamento, o que privilegiou a utilização dos recursos disponíveis em maioria pela classe média, em detrimento aos segmentos de baixa renda, que apresentavam e ainda apresentam o maior déficit no setor habitacional. Em uma avaliação geral do governo FHC no que se refere às políticas habitacionais, a característica de atendimento privilegiado às camadas de renda média da população foi mantida.

## **2.7 O governo Lula e o Programa Minha Casa Minha Vida**

Através da conversão da Medida Provisória nº 459/2009 na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, foi lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida destinado a famílias com renda bruta de até R\$ 1.395,00, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. Tem por objeto a aquisição de terreno e construção de unidades

habitacionais, que depois de concluídas são vendidas às famílias que possuem renda familiar mensal de até R\$ 1.395,00.

A previsão é de construção e venda de 400.000 unidades habitacionais, localizadas nas capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, região metropolitana de Campinas/SP e Baixada Santista/SP, Distrito Federal e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, no triênio 2009/2011. A construção das unidades habitacionais ocorre a partir da contratação de empreendimentos em condomínio ou em loteamento, constituídos de apartamentos ou casas, limitados em 500 unidades por empreendimento. A execução das obras do empreendimento é realizada por Construtora contratada pela CEF, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados, dados disponibilizados pelo site da Caixa Econômica Federal.

É importante ressaltar que os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e integram seu patrimônio até que sejam alienados. As famílias a serem beneficiadas pelo Programa são indicadas pelo município ou Governo do Estado/Distrito Federal e a seleção é realizada pela Caixa, lembrando que os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas por venda com parcelamento

Os recursos utilizados no Programa advêm do FAR e giram em torno de R\$ 14 bilhões, a distribuição orçamentária é realizada nas 27 Unidades Federativas do Brasil, tendo como base o estudo do déficit habitacional dos municípios que compõem às respectivas unidades. Para efeito de contratação do orçamento disponibilizado, são priorizados para fins de contratação os projetos que apresentam na seguinte ordem: a) maior contrapartida/participação dos Estados e Municípios; b) menor valor de aquisição das unidades habitacionais; c) empreendimentos em regime de loteamento; d) existência de prévia infra-estrutura; e) Atendimento a regiões que recebam impacto de grandes empreendimentos de infra-estrutura (usinas, hidrelétricas, portos), conforme a Caixa Econômica Federal.

Dentre os maiores problemas enfrentados pelo programa, o primeiro é o hiato que se estabelece entre o tempo de assinatura dos contratos para a produção de um empreendimento habitacional e a efetiva conclusão e entrega das unidades correspondentes. Esse prazo pode variar de 12 a 24 meses e depende da quantidade de unidades, da especificação dos imóveis e das condições climáticas, dentre outros fatores.

Vale destacar que em pouco mais de um ano de execução do programa o número de unidades que chegaram ao cliente final eram de 3.588, atendendo a faixa de renda de 0 a 3

salários mínimos e 93% das obras contratadas estão em execução das quais 114.228 imóveis dependem da finalização de obras e de documentação legal para serem repassados às famílias.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Vários princípios constitucionais determinam a salvaguarda de direitos sociais, que são também conforme diversos doutrinadores, direitos fundamentais. O direito à moradia está salvaguardado no princípio da dignidade humana, vigente no Estado Democrático de Direito e representa condição *sine qua non* para que outros princípios sejam alcançados.

Observa-se com o presente estudo a necessária relação dialética estabelecida entre a normatividade e políticas públicas, estas assumem a principal atividade governamental na execução destes preceitos. Ao se analisar fatores que historicamente interferiram na concretização dessa garantia, destaca-se uma perspectiva evolutiva linear que se iniciou nos tempos da ditadura militar com a criação do BNH e manteve durante esse período estagnada. O período de redemocratização ficou marcado pelos retrocessos ocorridos no governo Sarney e depois no governo Collor.

As políticas que representaram impacto para o setor se iniciaram com o governo FHC, com a criação do Estatuto da Cidade e sofreram forte ampliação no governo Lula com a criação do Ministério das Cidades. Os apontamentos realizados em relação aos principais programas desenvolvidos por esses dois governos esclareceram as diferenças marcantes entre as políticas, a desarticulação característica no governo FHC que impossibilitou melhores resultados, um problema solucionado no governo Lula, promotor da aglutinação dos projetos a nível municipal, amparados pelo Plano Diretor, estadual e federal.

O Programa Minha Casa Minha Vida representa o último programa desenvolvido na seara da habitação e em apenas dois anos de execução apresentou dados que sobressaíram às primeiras deficiências, tornando-o o maior programa em atividade no setor habitacional no Brasil. Representa a maior aproximação política pública – normatividade realizada no País e já possui reconhecimento em virtude de sua amplitude e capacidade de realização. Porém, estudos mais amplos e críticos são necessários, uma vez que o problema habitacional ainda é uma questão muito séria no Brasil.

## REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

AZEVEDO, Sérgio. **Desafios da habitação popular no Brasil**: políticas recentes e tendências. Coleção Habitare ANTAC: Porto Alegre, 2007.

BACARO, Vivian. **O direito de propriedade**: caracterização na concepção de autores clássicos e contemporâneos e breves comentários acerca da função social. Revista Jurídica Acadêmica AVEC: Vilhena, 2006. Disponível em:

<[http://www.avec.br/site/biblioteca\\_revista.php](http://www.avec.br/site/biblioteca_revista.php)> Acesso em: 19 Junho 2010.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo ISSN 1984-5766,Nº1-2008

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Caixa Econômica Federal. **Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR**.

Disponível

em<[www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/pmcmv/saiba\\_mais.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/saiba_mais.asp)> Acesso em 16 Novembro 2010.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana**: aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Política habitacional no Brasil**: balanço e perspectivas. IPPUR/UFRJ: MON, 17 de Dezembro de 2007. Disponível em:<[http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=155:politica-habitacional-no-brasil-balanco-e-perspectivas&catid=36:colecacao-textos&Itemid=82&lang=pt](http://web.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=155:politica-habitacional-no-brasil-balanco-e-perspectivas&catid=36:colecacao-textos&Itemid=82&lang=pt)> Acesso em: 23 maio 2010.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

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

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Loyola. 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MARICATO, Erminia. **Política urbana e de habitação social**: um assunto pouco importante para o governo FHC. USP/FAU, julho de 1998.

MENDONÇA, Eduardo. **Da faculdade de gastar ao dever de agir**: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza. **Direitos Sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008.

Ministério das Cidades. **Plano de Habitação Nacional**. Disponível em <[www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produto-2/Capitulo 6.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produto-2/Capitulo%206.pdf)> Acesso em 17 janeiro 2011.

MIRANDA, Mauro. **Moradia**: agora, direito de todos. Brasília: Senado Federal, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8 . nº 16, jul/dez 2006.