

A questão da moradia na redemocratização do estado brasileiro

Francispaula Luciano

da Prefeitura Municipal de Goiânia – Goiás – Brasil
paula.cart@hotmail.com

Marcelo de Mello

da Universidade Estadual de Goiás – Anápolis – Brasil
ueg.marcelo@gmail.com

Resumo: O presente artigo analisa a questão da habitação social no Brasil, desde o surgimento das vilas operárias até o financiamento estatal da habitação. O raciocínio apresentado evidencia os mecanismos oficiais de enfrentamento ao déficit habitacional, que se apresenta de maneira crescente no curso do processo de redemocratização do Estado brasileiro. Para tanto, apresentou-se o processo em que a habitação passou a ser percebida como uma questão de interesse social, justificando o financiamento estatal de iniciativas voltadas para a construção e a reforma de unidades habitacionais. Para possibilitar um bom entendimento processual da questão da moradia no cenário nacional, foram apresentados os principais Programas Habitacionais implementados no Brasil. Como eixo condutor dos fatos narrados, o processo industrializador aparece como indutor de um movimento urbanizador gerador de descompassos entre a oferta e a demanda de moradias nas cidades brasileiras. Por fim, evidenciou-se como a questão do déficit habitacional foi abordada de maneiras distintas por diferentes governos.

Palavras-chave: Habitação. Vilas operárias. Redemocratização. Direito à moradia.

Introdução

Ao investigar o uso do solo urbano, Corrêa (1995) analisa os espaços das cidades conforme suas funções: industriais, de serviços, dentre outros. O autor demonstra a complexidade inerente à produção de um produto – o espaço urbano – obtido a partir da ação de vários agentes: proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e grupos sociais excluídos.

O espaço urbano pode ser analisado como um conjunto de pontos, linhas e áreas. Pode ser abordado a partir da percepção que seus habitantes ou alguns de seus segmentos têm dele ou de suas partes. Outro modo possível de análise considera-o como forma espacial em suas conexões com estrutura social, processos e funções urbanas. Por outro lado, ainda o espaço urbano, como qualquer outro objeto social, pode ser abordado segundo um paradigma de consenso ou conflito. (CORRÊA, 1995, p. 06).

Ao considerar a expressiva gama de questões promotoras de conflitos urbanos, a habitação aparece de maneira evidenciada. A falta de moradia, as péssimas condições de habitação, as invasões e os assentamentos precários ocupam lugares privilegiados nos debates centrados na produção do espaço urbano. Do final do século XIX até a década de 1970, esta realidade estava presente nas cidades de grande porte; contudo, na década de 1980, uma alteração na dinâmica produtiva nacional fez com que as cidades médias adquirissem importância. Caiado (2000) discorre sobre o processo de alteração das bases produtivas nacionais; bem como aponta suas repercussões no movimento migratório brasileiro, que foi redirecionado para as cidades médias. Segundo Caiado (2000, p. 1)

Na década de 80, em parte em função das novas especialidades da economia e seus reflexos no processo de urbanização, os tradicionais fluxos migratórios de longa distância, originários principalmente do nordeste brasileiro sofrem um arrefecimento e dão lugar na dinâmica demográfica nacional, às novas modalidades de mobilidade populacional, representadas principalmente pelas migrações de curta distância, mais especificamente os movimentos intra-regionais, e pela incidência acentuada das migrações de retorno, o que sugere uma circularidade de movimentos. Essas formas de migração surgem associadas ao crescimento das cidades de porte médio, à generalização da configuração de periferias no entorno dos maiores centros urbanos e a crescente tendência à pendularidade.

Quanto às cidades de pequeno porte e a situação no campo, o processo de modernização conservadora (MOORE, 1975), implementado no Brasil, fez com que parte da população residente nestas localidades migrasse para cidades com maior dinamismo econômico. Por conseguinte, estas realidades não têm na pressão por moradia um de seus principais problemas. Diante deste complexo cenário, um fato deve ser destacado: a produção do espaço urbano não ocorre em uma sociedade marcada por uma homogeneidade incontestável; pelo contrário, o que vigora é uma heterogeneidade profunda; pautada, fundamentalmente, em um antagonismo de classes sociais territorializadas. Tal antagonismo não é resultado de ações recentes e só pode ser entendido no contexto do processo de conversão do solo urbano em mercadoria.

É importante destacar que o processo de urbanização emerge no curso de um movimento industrializador, que promoveu um expressivo êxodo rural. O Estado, ao promover a industrialização, deveria empreender esforços para suprir as demandas por moradia dos camponeses convertidos em operários. Mas as ações dos agentes públicos foram direcionadas para o atendimento das necessidades dos proprietários dos meios de produção, desconsiderando questões fundamentais para os trabalhadores, como a habitação de interesse social.

Nesta perspectiva, o acesso ao solo urbano tem sido regulado e legitimado por leis ditadas por representantes do Estado capitalista. Contudo, as normas reguladoras não são elaboradas para garantir a democratização do acesso ao solo; mas para restringir e limitar o acesso, alimentando uma lógica especulativa. É importante ressaltar que os valores, em suas dimensões jurídicas e políticas, possuem lacunas e “sofrem constante mutação e são facilmente manipuláveis” (TASSINARI; MENEZES NETO, 2014, p. 23).

O presente artigo foi elaborado a partir da realização de uma pesquisa de mestrado financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás – FAPEG – e analisou a questão da habitação social no Brasil. Primeiramente, foi enfatizada a questão da habitação de interesse social no contexto da modernização da economia brasileira, quando a moradia passou ser tratada como uma demanda social, pois era necessário alocar migrantes vindos do campo nas cidades. Na sequência, foi destacado o financiamento habitacional no Brasil, iniciado por meio da criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP). No que tange as ações voltadas para o financiamento habitacional no regime militar, foi ressaltado o papel e as ações desenvolvidas no âmbito do Banco Nacional de Habitação. Por fim, foram evidenciados os Programas Habitacionais realizados depois da ditadura militar, com ênfase no Minha Casa, Minha Vida, implementado a partir de 2009.

A habitação de interesse social e a modernização produtiva brasileira

Bonduki (1994) analisou o processo de urbanização brasileiro. Segundo o urbanista, nas primeiras décadas do século XX, cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador eram caracterizadas pela existência de residências de aluguel habitadas por mais de uma família: os cortiços. Esta realidade marcou o início do processo de modernização produtiva no território brasileiro, quando a industrialização exigiu a migração de mão de obra do campo para as grandes cidades.

Surgem, assim, inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres, mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária. (BONDUKI, 1994, p.713).

O cortiço foi, por muito tempo, a moradia do trabalhador: no decorrer da República Velha (1889-1930) os financiamentos habitacionais direcionados à população de baixa renda não se fizeram presentes. Outro cenário urbano representativo foi delineado pelas vilas operárias, construídas no Brasil no final do século XIX e início do século XX (RODRIGUES, 2001). Naquele momento, os industriais interessados em construir vilas para abrigar seus operários obtinham incentivos fiscais. Esta medida objetivou modificar a paisagem das cidades, comprometida pela produção acelerada de cortiços; bem como estabelecer uma ordem por meio de uma disciplina territorializada.

Rodrigues (2001) destaca que as vilas operárias foram erguidas por industriais, que alugavam casas para trabalhadores, com o intuito de aproximar a mão de obra das unidades fabris. Outras habitações destinadas ao aluguel foram construídas em bairros mais valorizados, por empresas do ramo da construção, com vistas à exploração de um segmento com maior renda.

Por muito tempo, a construção de casas para locação foi um bom negócio, pois não existiam normas reguladoras dos preços dos aluguéis. Os locatários ficavam à mercê dos proprietários dos imóveis, pagando altos valores para não residir em cortiços.

A tendência do Estado e da elite dominante durante a República Velha sempre foi considerar as vilas operárias como uma iniciativa modelar a ser estimulada, pois garantia condições dignas de moradia, superando a insalubridade dos cortiços, sem exigir a intervenção do poder público, e, ainda, proporcionando um controle ideológico, político e moral dos trabalhadores, muito bem visto frente ao sempre presente temor de uma revolta operária. (BONDUKI, 1994, p. 715-716).

Contudo, as vilas operárias não impediram a reprodução continuada dos cortiços, que afrontavam as paisagens urbanas e expressavam desordens temerárias em processo de expansão. Isto porque o contingente de migrantes era muito superior ao quantitativo de habitações erguidas nas vilas operárias. A tentativa de disciplinar o uso e a ocupação do espaço urbano, para fins residenciais por meio das vilas operárias, foi inviabilizada por um crescimento expressivo da população urbana. Como destaca Santos (2005), a cidade de São Paulo apresentou, na transição do século XIX para o século XX, um crescimento populacional vertiginoso: em 1890, a cidade tinha aproximadamente de 64 mil habitantes e, em 1900, o número de residentes se aproximou da casa dos 240 mil. Ou seja, em apenas uma década sua população aumentou quase quatro vezes. Da mesma forma, a cidade do Rio de Janeiro teve um grande incremento populacional: em 1900, tinha uma população de 691.565 habitantes; sendo que em 1872, a população residente na cidade era de 274.972 habitantes. Estes números demonstram que a construção de casas em vilas operárias não seria suficiente

para abrigar o significativo contingente populacional direcionado para as cidades, com o objetivo de viabilizar o processo industrialização em curso.

Como ensina Lefebvre (2001), os processos de urbanização e de industrialização são duas faces de uma mesma moeda e devem ser assim considerados pelos que estudam as complexas relações urbanas. No caso do Brasil, Rodrigues (2001) demonstra que a progressiva concentração de renda, decorrente do modelo de modernização produtiva implementado, redundou na criação de espaços urbanos marcados pela vulnerabilidade social.

A Moradia como um direito social.

Ao abordar a questão da habitação de interesse social, um elemento deve ser destacado: o papel do Estado na resolução dos problemas habitacionais e na garantia de acesso à moradia; principalmente para a população de baixa renda.

Como destacado anteriormente, o processo de urbanização está atrelado ao processo industrializador. A conjugação dos dois processos modificou as formas e as funções das cidades, no Brasil e no mundo. As cidades tornaram-se receptoras de uma população expulsa do campo. Para os migrantes, o trabalho em unidades fabris era a alternativa frente ao esgotamento de modos de vida em espaços rurais, afetados pela penetração do capital.

Por conseguinte, o crescimento da população urbana promoveu a reconfiguração das cidades, que se tornaram espaços, simultaneamente, fragmentados e articulados (CORRÊA, 1995). Certamente, a moradia é uma questão relevante quando se considera o expressivo contingente populacional que migrou do campo para as cidades. Ela ocupa um lugar privilegiado nas fragmentações e nas articulações de vidas alteradas por processos compulsoriamente impostos aos cidadãos.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a moradia é direito social de todos os habitantes de áreas urbanas e rurais, bem como é dever das esferas públicas Municipais, Estaduais e Federais:

Art.7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e a de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuários, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

Art. 23º - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

A moradia é, notoriamente, uma questão social. Contudo, no interior de sistemas jurídicos e políticos elaborados para legitimar a apropriação de lucros obtidos a partir da ação assimétrica do Estado, o acesso a “casa própria” exige um pagamento para a conquista de um direito constitucionalmente garantido. Seguindo esta linha de raciocínio, Rodrigues (2001) destaca que:

Para morar é necessário ter capacidade de pagar por esta mercadoria não fracionável, que compreende a terra e a edificação, cujo preço depende também da localização em relação aos equipamentos coletivos e a infra-estrutura existente nas proximidades da casa/terreno. (RODRIGUES, 2001, p. 14).

Neste ponto, é fundamental destacar que morar não implica apenas em ter um teto. A moradia remete, também, à oferta de serviços públicos de qualidade, como: saúde, educação, segurança, saneamento básico, transporte, dentre tantas outras demandas fundamentais à vida.

A moradia, em um contexto histórico de déficit habitacional, tornou-se um grande desafio para o Estado brasileiro. O combate à falta de unidades habitacionais e às precariedades das moradias existentes foi, no século passado, e é, neste século, elemento central nos discursos dos agentes públicos; bem como nas manifestações populares.

Diversas propostas voltadas para o atendimento das demandas por moradia foram elaboradas pelas instâncias competentes. Harvey (2004) e Maricato (2009) destacam como as questões urbanas estão no centro dos debates relativos à contemporaneidade. Ambos defendem a importância da participação popular nos processos de urbanização, com vistas à produção de um mundo em que a justiça social se faça mais presente. Os tópicos que seguem evidenciam as ações do Estado brasileiro direcionadas ao financiamento habitacional e apontam algumas possibilidades e limitações estabelecidas a partir das ações oficiais.

Financiamento estatal de habitação: os IAPS e a FCP

Desde a transição do século XIX para o século XX, o déficit habitacional é qualificado como um problema nas grandes cidades brasileiras. A população urbana aumentou rapidamente em decorrência do processo de industrialização: o que demandou uma maior quantidade de unidades habitacionais para abrigar os migrantes que se deslocavam do campo para as cidades (BONDUKI, 1994; RODRIGUES, 2001).

Em 1920, a primeira versão da Lei do Inquilinato foi aprovada. Contudo, foi em 1942, no Governo Vargas, que uma reformulação da Lei do Inquilinato alterou as bases da locação de imóveis residenciais (BONDUKI, 2008). No decreto de 1942, estava previsto o congelamento do valor dos aluguéis, a regulamentação da relação locador e inquilino, a criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias (IAPs) e da Fundação da

Casa Popular (FCP). A reformulação da Lei foi importante para a habitação popular, porque trouxe a possibilidade do trabalhador adquirir uma casa pela via do financiamento.

O Estado assumiu a responsabilidade frente à questão habitacional. O principal objetivo de Vargas, com esta intervenção, foi o “fortalecimento de uma sociedade de cunho urbano-industrial, capitalista” (BONDUKI, 1994, p. 711). A reformulação da Lei do Inquilinato movimentou os trabalhadores e a indústria da construção civil. A partir do momento em que a habitação popular passou a ser responsabilidade do Estado, houve um aumento nos recursos direcionados à construção de casas. O financiamento habitacional fomentou um dos setores da economia com maior potencial de criação de postos de trabalho: a construção civil. Desta forma, os processos de industrialização e urbanização foram consolidados como o auxílio do financiamento estatal da habitação.

No processo de reconhecimento da questão habitacional como questão social, o Estado promoveu a construção e o financiamento de casas através das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Segundo Rodrigues (2001), foi a partir da criação das Carteiras Prediais dos IAPs, que o Estado assumiu efetivamente o financiamento de casas populares, edificando 47.789 unidades habitacionais até 1964.

Apesar de ter financiado moradias, o objetivo dos IAPs era garantir aposentadoria e pensão aos trabalhadores; diferente da Fundação da Casa Popular, criada para atender exclusivamente a demanda habitacional da população de baixa renda. Conforme Rodrigues (2001), a Fundação construiu um total de 19 mil unidades habitacionais, sendo a maior parte edificada na região Sudeste, por concentrar o maior déficit habitacional. O quantitativo de unidades habitacionais financiadas pelos IAPs e a pela Fundação da Casa Popular não foi suficiente para conter o déficit habitacional acumulado nas cidades.

Após o golpe militar de 1964, as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e a Fundação da Casa Popular foram extintos. O financiamento das habitações de interesse social passou para o Banco Nacional de Habitação (BNH). As ações desenvolvidas pelo BNH estão contempladas no próximo tópico.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) e a habitação de interesse social

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, marca o início de grandes mudanças na habitação social brasileira. Seu maior objetivo era financiar a aquisição da casa própria, principalmente para a população de baixa renda. Dentre as atribuições do BNH, destacam-se: coordenar as políticas habitacionais; orientar a iniciativa privada; incentivar a construção de moradias populares; financiar a construção e a melhoria de casas populares, combatendo as moradias precárias (RODRIGUES, 2001).

As ações do BNH foram iniciadas no primeiro ano de sua criação. Porém, os recursos usados naquele momento não promoveram grandes mudanças. Os maiores aportes de investimentos foram realizados após a criação do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (1966) e do direcionamento dos recursos das cadernetas de poupança. Com isso, o Banco Nacional de Habitação assumiu a condição de maior financiador de casas populares no Brasil (RODRIGUES, 2001).

Rodrigues (2001) destaca que o número de unidades habitacionais financiadas pelo Banco Nacional de Habitação ultrapassou a casa dos quatro milhões de moradias. Contudo, as diferenças regionais não foram levadas em consideração, o que conduziu a uma padronização das casas. Este fato é objeto de críticas por parte dos estudiosos do desenvolvimento urbano brasileiro (BONDUKI, 1994).

Segundo Bonduki (1994), apesar das críticas, a criação do BNH foi responsável pela ativação da economia nacional, por meio da geração de empregos e do fortalecimento do setor da construção civil. Os programas de habitação social, financiados pelo BNH, se estenderam por duas décadas e passaram por diversos governos. A quantificação dos resultados revela números expressivos na produção de unidades habitacionais. Grande parte dos financiamentos contemplou a população de baixa renda; mas a classe média também foi beneficiada pelos financiamentos desenvolvidos no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional:

De 1964 a 1984, segundo o relatório do BNH, foram financiadas 4 milhões e 369 mil unidades, sendo 2 milhões e 557 mil na faixa de interesse social, o que representa 58,5% do total de unidades financiadas. Na faixa do SBPE, foram financiadas um milhão e 812 mil unidades. Predomina, em termos de unidades, um maior número para a faixa de interesse social. (RODRIGUES, 2001, p. 59).

O BNH foi criado para atender a população de baixa renda, o que não o impediu de financiar empreendimentos para a classe média, ocasionando um desvio no cumprimento de seu objetivo principal, a habitação popular. Deve ser ressaltado, ainda, que grande parte dos empreendimentos populares foi construída nas periferias das cidades, devido ao alto custo do solo urbano nas imediações das áreas centrais.

Segundo Maricato (1987), outros setores vinculados ao desenvolvimento urbano foram financiados pelo BNH, tais como: saneamento básico e infraestrutura. Isso aconteceu devido às críticas que indicavam um possível fracasso dos projetos residenciais desenvolvidos. Foram necessárias muitas ações para que o Banco Nacional de Habitação se estruturasse e começasse a atuar em outras frentes, a começar pelo saneamento básico. Isto ocorreu a partir da criação do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), em 1968. O SFS deveria implantar e aperfeiçoar os sistemas de abastecimento de água, esgoto, drenagem e poluição hídrica (MARICATO, 1987).

Segundo a autora (1987), o BNH modificou sua proposta de atuação no momento em que a política habitacional já não se apresentava com uma área promissora; mas como um grande fracasso. Os mutuários não conseguiam pagar as prestações; portanto, o dinheiro empregado na construção das casas não retornava ao BNH com as devidas correções. A crise no sistema imobiliário fez com que o Banco buscasse garantias de ganhos concretos.

Apesar das ações articuladas, o BNH não conseguiu debelar a crise estabelecida ao longo de sua existência. E, na década de 1980, a ausência de recursos levou o Banco à falência (RODRIGUES, 2001). Os financiamentos habitacionais direcionados às famílias de baixa renda foram comprometidos. As análises da atuação do Banco, realizadas pelos pesquisadores que referenciam o presente artigo, demonstram que a população situada na faixa de renda que justificou a criação do Banco foi, frequentemente, colocada em segundo plano. A criação do BNH derivou dos expressivos déficits habitacionais apresentados pela população de baixa renda. Mas ao longo de sua história, o Banco passou a financiar unidades habitacionais que não estavam direcionadas a este segmento.

A extinção do BNH está situada no contexto do processo de redemocratização do Estado brasileiro. Mas será que o fim da ditadura militar redefiniu o curso dos Programas Habitacionais? A resposta a esta questão pode ser encontrada nos itens que seguem.

O processo de redemocratização e os Programas Habitacionais.

A partir da década de 1980, a população brasileira passou a ser majoritariamente urbana (CAIADO, 2000). Desde então, as demandas por habitação de interesse social aumentaram expressivamente. Diversas iniciativas foram propostas para conter o avanço do déficit habitacional. Algumas intervenções foram articuladas no curso do processo de redemocratização do Estado brasileiro.

Entre as diversas carências da população de baixa renda vinculadas ao habitat (saneamento, abastecimento de água, energia elétrica, transporte etc.), a que apareceu com mais evidência e centralidade foi o déficit de moradia. Esse contexto explica, em parte, não só porque o poder público, em termos de política urbana, priorizou historicamente a questão habitacional como também a pouca amplitude e o fracasso da maior parte dessas intervenções governamentais. (AZEVEDO, 2007, p.26).

Algumas políticas habitacionais, desenvolvidas a partir da década de 1980, serviram como plano piloto para a redução do déficit habitacional. Para abordar as políticas habitacionais brasileiras, no período posterior ao regime militar (1964-1985), é necessário considerar os vários governos constituídos. Desde o fim do regime militar, o Brasil foi

governado por seis presidentes, alguns com dois mandatos consecutivos. Mas como cada Chefe de Estado se posicionou frente à questão da habitação? É o que veremos a seguir.

José Sarney

Após a morte de Tancredo Neves, eleito em 1985, o seu vice, José Sarney, assumiu a presidência da República (1985-1989). Este período é considerado um dos mais delicados no processo de redemocratização, pois o país passava por uma reestruturação política, econômica e social.

No governo Sarney, as políticas habitacionais seguiram a mesma linha das políticas implantadas no período militar (FILHO, 2006). Como destaque, a segunda metade da década de 1980 foi marcada por problemas relacionados ao pagamento dos financiamentos habitacionais contraídos pela classe média. Com receio de como a dívida seria cobrada, os mutuários se organizaram em defesa do direito à casa própria e contra os altos valores das prestações (AZEVEDO, 2007).

A movimentação dos mutuários fez com que o governo encontrasse uma maneira de negociar as dívidas. A proposta apresentada foi um reajuste de 112% a cada seis meses; opção aceita pela maior parte dos inadimplentes. A ação do governo promoveu uma melhora discreta no caixa do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e das entidades de crédito imobiliário (AZEVEDO, 2007).

Com o fim do Banco Nacional de Habitação, em 1986, a Caixa Econômica Federal, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional assumiram o financiamento habitacional (FILHO, 2006). As atividades desenvolvidas apenas pelo BNH agora estavam divididas entre três instituições, o que provocou uma desarticulação das políticas habitacionais e o consequente o agravamento da questão da habitação social.

Fernando Collor de Mello

No governo de Collor de Mello (1990-1992) pouco foi realizado no campo da habitação popular. No primeiro ano de mandato, Collor lança o Plano de Ação Imediata para a habitação (Paih). O Plano tinha como objetivo construir casas populares de forma rápida e em caráter de urgência.

Segundo Azevedo (2007), o Plano pretendia financiar, em 180 dias, um total de 245 mil unidades habitacionais, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em parceria com vários agentes. A proposta era alcançar a população com renda de até cinco salários mínimos. Para isso, o Plano foi dividido em três grupos: Programa

moradia popular; Programa de lotes urbanizados e Programa de ação municipal para habitação.

Para o Programa Moradia Popular e o Programa de Lotes Urbanizados, os agentes promotores eram: COHAB's e Cooperativas, dentre outros. Já no Programa de ação municipal para habitação, a responsabilidade da construção das unidades habitacionais ficou a cargo dos municípios.

O Paih era uma proposta de ação rápida, com vistas ao atendimento da população de baixa renda. Contudo, no governo Collor, pouco se falou na recuperação do Sistema Financeiro da Habitação. Para tentar aumentar o fluxo de caixa do SFH, o Presidente facilitou o pagamento dos financiamentos, reduzindo o saldo devedor para atrair os mutuários. Essa iniciativa não garantiu um aumento real no fluxo de caixa; ou seja, a crise habitacional não foi abrandada (AZEVEDO, 2007).

Itamar Franco

Em 1992, Itamar Franco assumiu a Presidência da República após o impeachment de Collor de Mello. Em seu governo, teve início as primeiras mudanças no campo da habitação social. Surgem novas ideias para contemplar a população de baixa renda, através de políticas habitacionais.

Mesmo com o Sistema Financeiro da Habitação em crise, o governo desenvolveu dois Programas Habitacionais sem a dependência dos recursos do SFH, foram eles: Programas Habitar Brasil e Morar Município. O objetivo dos Programas era atender a população de baixa renda que se encontrava em situação de vulnerabilidade social.

Os Programas estavam sob a responsabilidade dos estados e municípios. As estruturas da administração pública deveriam oferecer assistência técnica, preservando os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O que diferenciava os dois Programas era o contingente populacional dos municípios. O Habitar Brasil atenderia os municípios com mais de 50 mil habitantes e o Morar Município era destinado àqueles com população inferior ao quantitativo acima indicado (AZEVEDO, 2007).

Fernando Henrique Cardoso

O período 1995-2002 foi marcado pelos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. No primeiro mandato, ocorreu a integração das políticas habitacionais e urbanas, atribuindo aos municípios a responsabilidade sobre a questão da habitação de interesse social

(AZEVEDO, 2007). Segundo o governo FHC, o objetivo da integração foi oferecer respostas às demandas habitacionais, além de combater as ações especulativas do setor imobiliário.

Os municípios receberiam apoio para resolver as questões das moradias precárias; bem como para a urbanização das favelas. A intenção era construir casas populares de baixo custo e com qualidade, promovendo mudanças na oferta de habitação de interesse social.

Segundo Azevedo (2007), uma ação que ocorreu no primeiro governo de Fernando Henrique merece destaque: o Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais, que buscou resgatar os projetos iniciados em outros governos, mas que não foram concluídos. Muitas obras iniciadas – com recursos do FGTS – estavam inacabadas, o que demonstra o mau uso dos recursos públicos.

Além da preocupação com as ações não concluídas, foram desenvolvidos Programas que facilitavam o acesso do cidadão ao crédito para construção; bem como viabilizava a aquisição da casa própria, a partir da articulação das esferas administrativas federais, estaduais e municipais, conforme tabela 1.

Tabela 1 - Programas de crédito – recursos do FGTS

Programas de crédito direto ao cidadão – Recursos do FGTS			
Programa	Faixa salarial	Produto	Objetivo
Cred-Mac	Até 8	Material de construção	Melhoria ou Construção
Cred-Casa	Até 8	Material de construção	Melhoria ou Construção
Programas para os Estados e Municípios			
Programa	Recursos	Objetivo	
Pró - moradia	FGTS/OGU	Urbanização de áreas degradadas; Regularização fundiária; Produção de lotes urbanizados.	
Habitar Brasil	FGTS/OGU	Urbanização de áreas degradadas; Regularização fundiária; Produção de lotes urbanizados.	

Fonte: Azevedo (2007)

Os programas listados acima foram desenvolvidos no primeiro governo FHC. Contudo, a ação mais expressiva deste período foi à criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), pela Lei Federal 92512/97. O Sistema foi desenvolvido para dar maior segurança aos investidores que atuavam na construção civil. Para garantir os valores investidos, a Lei determinou a assinatura de contrato entre as partes, construtor e comprador, assegurando o pagamento ou a devolução do imóvel. Segundo Azevedo (2007), o Sistema Financeiro Imobiliário tornou-se uma boa alternativa para a aquisição da casa própria.

Luiz Inácio Lula da Silva

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2009) foi marcado por grandes projetos de intervenção na estrutura urbana. Os projetos contemplaram as áreas de infraestrutura, saneamento, mobilidade urbana e habitação, e tinham como objetivo atender as necessidades da população urbana.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi o grande marco do governo Lula para o desenvolvimento urbano brasileiro. O Ministério das Cidades deveria elaborar políticas públicas voltadas para a habitação, o saneamento básico e ambiental, o transporte urbano, dentre outras funções.

No âmbito do Ministério das Cidades – MCidades –, foram realizadas conferências centradas no planejamento urbano: os eventos priorizaram as demandas da população residente em regiões metropolitanas. Participaram das duas primeiras conferências representantes do governo Federal, dos governos estaduais e municipais, ONGs e a sociedade civil.

A 1ª Conferência Nacional das Cidades foi realizada em outubro de 2003. Como produto dos debates, deve ser ressaltada a criação do Conselho Nacional de Habitação. O Conselho deveria ampliar os projetos habitacionais direcionados à população de baixa renda (BONDUKI, 2009).

Como gestor dos recursos destinados à habitação, saneamento e transporte, no governo federal, o MCidades iniciou um novo relacionamento com a Caixa Econômica Federal (operadora de recursos), redefinindo a distribuição dos recursos do FGTS, com a finalidade de priorizar a população com renda entre zero e cinco salários mínimos: faixa em que estava concentrada mais de 80% do déficit habitacional (FILHO, 2006, p.94). A Caixa Econômica Federal, a partir da criação do MCidades, direcionou recursos do FGTS e da Caderneta de Poupança para a habitação social. Esta determinação gerou expectativas que apontavam para a diminuição do déficit habitacional.

A 2ª Conferência Nacional das Cidades ocorreu em 2005, novamente sob o comando do MCidades. Mas esta edição foi menos expressiva. Como desdobramento, o evento produziu um Plano de Ação para as políticas urbanas, levando em consideração as questões do desenvolvimento urbano, com ênfase na questão habitacional (FILHO, 2006).

No que se refere à questão da habitação social no governo Lula, merece destaque a criação do Sistema Nacional de Habitação, ramificado em dois subsistemas: a Habitação de Mercado e a Habitação de Interesse Social.

Pode-se avaliar que somente a partir da criação do Ministério das Cidades, o Estado passa a inserir a questão da moradia na esfera de prioridades, constituindo um arcabouço de medidas legais, financeiras e administrativas compatível com a dimensão do problema e afinado com a plataforma da reforma urbana, movimento aglutinador do debate democrático e das propostas para a área (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p. 101).

No interior do Sistema Nacional de Habitação, o subsistema voltado para Habitação de Interesse Social possibilitou a realização de investimentos em novas unidades habitacionais. A maior demanda por moradia estava concentrada na faixa da população com renda bruta de até três salários mínimos. Por esta razão, este foi o segmento que se pretendeu contemplar com os Programas de Habitação (BONDUKI, 2009).

Em 2007, o governo lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Segundo o governo: uma parceria do governo federal com os estados e municípios, visando promover a infraestrutura social e urbana necessária para o enfrentamento dos problemas das grandes cidades brasileiras; bem como conduzir o Brasil a uma condição de desenvolvimento justo para seus cidadãos.

O PAC apresentou os seguintes eixos: Transporte; Energia; Cidade melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha vida; e Água e Luz para todos. O eixo Minha Casa, Minha vida (McMv) vislumbrou, inicialmente, a construção de um milhão de unidades habitacionais, em um momento em que o déficit habitacional estava na casa de sete milhões de residências (BONDUKI, 2009). Em 2009, foi lançada a segunda fase do PAC. Na ocasião, foram anunciados maiores investimento para a habitação.

Dilma Rousseff

Dilma Rousseff foi eleita em 2011 e reeleita em 2014. Sua eleição garantiu a continuidade dos programas habitacionais desenvolvidos pelo PAC. O governo deu continuidade ao Programa de Aceleração do Crescimento, com investimentos não só em habitação, como nos outros eixos do Programa. O eixo Minha Casa Minha Vida recebeu R\$ 71,7 bilhões, que deveriam ser empregados na construção de moradias populares em todo território nacional (BBC, 2015).

Dilma Rousseff ampliou o programa McMv, em 2013, com a criação do Programa Minha Casa Melhor, que financiou a aquisição de móveis e eletrodomésticos para as famílias beneficiadas pelo McMv. A Caixa Econômica Federal, principal financiadora dos Programas Habitacionais, disponibilizou até R\$ 5 mil por família, com juros de 5% ao ano, com um prazo máximo de pagamento de 48 meses.

Com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, foram previstas a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Em 2011, foram incluídas áreas rurais nas políticas de intervenção habitacional.

O Programa Minha Casa Minha Vida está inserido nas ações políticas do governo Lula, se estendendo para o governo Dilma. Conforme destacado no parágrafo anterior, em 2011 o Programa passou a contemplar a habitação rural, conforme capítulo 1, do Decreto N° 7.499, de junho de 2011.

Art. 1º - O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II - Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

O Programa McMv foi organizado em modalidades para atender as especificidades características de seu público alvo:

- O Minha casa, minha vida – entidades: desenvolvido para atender as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, sob a responsabilidade de entidades sem fins lucrativos: cooperativas, associações, dentre outras.

- O Minha casa, minha vida – sub 50: direcionado para atender as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, residentes em municípios com até 50 mil habitantes.

- O Minha casa, minha vida – recursos FAR (Fundo de Arrecadação Residencial): voltado para as famílias com renda de até R\$ 1.600,00, usando recurso do Fundo de Arrecadação Residencial. Este recurso é usado na compra do terreno e na construção das moradias em condomínios habitacionais verticais ou horizontais.

- O Minha casa, minha vida – recursos FDS (Fundo de desenvolvimento social): com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, atende famílias com renda de até R\$ 1.600,00, organizadas em cooperativas, associações ou entidades sem fins lucrativos.

- O Minha casa, minha vida – recursos FGTS (Fundo de Garantia por tempo de serviço): apresenta como público alvo famílias com renda de até R\$ 5.000,00, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

O acesso ao Programa Minha Casa, Minha Vida está vinculado à renda: as famílias devem estar entre uma das faixas de renda que seguem como apresentado na tabela 2:

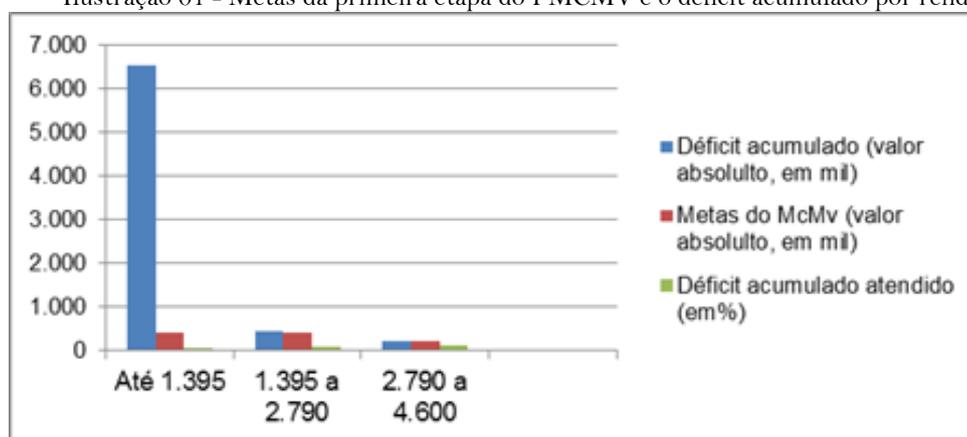
Tabela 2 - Faixa de renda salarial mensal contemplada pelo PMCMV 1º e 2º fase

	URBANA (renda mensal)		RURAL (renda anual)	
	1º fase	2º fase	1º fase	2º fase
Faixa 1	Até R\$ 1.395,00	Até R\$ 1.600,00	Até R\$ 10.000,00	Até R\$ 15.000,00
Faixa 2	Até R\$ 2.790,00	Até R\$ 3.100,00	Até R\$ 22.000,00	Até R\$ 30.000,00
Faixa 3	Até R\$ 4.900,00	Até R\$ 5.000,00	Até R\$ 55.800,00	Até R\$ 60.000,00

Fonte: Cartilha Minha Casa Minha Vida N°06 – Mcdidades

Segundo Bonduki (2009), os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento aumentaram a produção de casas. Foram contempladas tanto famílias de baixa renda, como famílias da classe média; o que gerou mercado para empresas privadas. Certamente, os segmentos sociais de baixa renda apresentam uma maior demanda habitacional, seguida pela classe média (Ilustração 1).

Ilustração 01 - Metas da primeira etapa do PMCMV e o déficit acumulado por renda



Fonte: Bonduki (2008) adaptado

O déficit habitacional acumulado ao longo do processo de urbanização brasileiro, com destaque para as famílias de baixa renda, está longe de ser anulado. As ações dos governos não reduziram o déficit habitacional das famílias em situação de maior vulnerabilidade. No que se refere à classe média, a proposta do Programa Minha Casa, Minha Vida se aproximou do déficit acumulado. No entanto, o Programa não alcançou suas propostas.

Na primeira fase do Programa Minha Casa, Minha Vida, o objetivo era construir um milhão de moradias. Na segunda fase, a proposta era alcançar os 2,75 milhões de moradias,

em todo o território nacional. Mas, até o final 2014, somente 1,92 milhões foram construídas (BBC, 2015).

Entre as críticas direcionadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida, destacam-se as que enfatizam o não atendimento de critérios estabelecidos pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab): muitos empreendimentos foram edificados em lugares inadequados, desprovidos de infraestrutura, saneamento e equipamentos públicos (BONDUKI, 2009). Os conjuntos habitacionais construídos para famílias de baixa renda, em regiões desprovidas de serviços e equipamentos públicos, atenderam aos anseios dos especuladores imobiliários, mas dificultaram a vida das famílias segregadas. É importante ressaltar que “a existência de normas, acordos e tratados comuns é essencial porque garantem a satisfação das necessidades mais importantes, como as condições de vida” (ZAMBAM; ICKERT, 2011, p. 150). Nesta perspectiva, o Plano Nacional de Habitação não tem atendido sua finalidade no contexto das ações do próprio Estado.

Quando comparamos o quantitativo de unidades habitacionais financiadas pelo BNH, com o número de moradias financiadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, fica evidenciada uma diferença expressiva: o BNH viabilizou a construção de mais de quatro milhões de unidades habitacionais, enquanto o Minha Casa, Minha Vida financiou cerca de dois milhões de residências.

Certamente, devem ser consideradas as especificidades que marcam os dois Programas. Se, por um lado, o BNH apresentou uma existência de duas décadas; por outro, sua atuação vigorou em um momento em que as técnicas e os materiais utilizados, na construção civil, eram mais limitados, dispendiosos e demandavam um maior quantitativo de recursos humanos. O Minha Casa, Minha Vida completou, em 2018, oito anos de criação. Ou seja, menos da metade do tempo de vigência do BNH. Em oito anos de existência o Programa edificou menos da metade das habitações financiadas pelo BNH. Contudo, é percebida uma equivalência no quantitativo de unidades habitacionais produzidas quando se considera o tempo de existência dos dois Programas. Todavia, enquanto o primeiro foi iniciado em 1964, o segundo foi lançado em 2009. Este lapso temporal faz com que a proporcionalidade quantitativa seja relativizada, devido aos avanços técnicos alcançados pelo setor da construção civil ao longo das décadas que separam as duas iniciativas.

Mas existiria algo que aproxima os dois Programas? Sim. Os equívocos produzidos na padronização dos projetos e na localização dos empreendimentos. Os gestores das duas ações oficiais alocaram populações em situação de vulnerabilidade social em áreas caracterizadas pela ausência de escolas, postos de saúde, praças, delegacias e transporte coletivo minimamente eficiente. Nitidamente, a repetição destes equívocos afronta as

diretrizes contidas no Plano Nacional de Habitação (2007). Como repercussão da distância entre o Plano Nacional de Habitação e as ações financiadas com recursos públicos, destaca-se o aprofundamento das condições de vulnerabilidade social nas cidades brasileiras.

Considerações finais

O processo de produção do déficit habitacional, no território nacional, foi acompanhado de diferentes maneiras pelos distintos governos. Como elementos comuns, aparecem Programas desenvolvidos para aumentar a oferta de moradia e promover a melhoria das habitações.

De forma geral, os Programas aumentaram a oferta de unidades habitacionais. Contudo, não reduziram o déficit habitacional e a existência de moradias precárias. O Programa Minha Casa, Minha Vida é o mais recente entre os mais expressivos Programas Habitacionais. Ele vem sendo desenvolvido desde 2009. Contudo, é importante destacar que um expressivo déficit habitacional, produzido historicamente, a partir de desarranjos políticos profundos e densos, não pode ser resolvido por meio de ações isoladas, nas quais a função social do solo urbano permaneça imersa em um oceano em que prepondera as poderosas ondas das estruturas de mercado.

Como alerta Maricato (2009), a habitação é uma mercadoria diferenciada quando comparada ao pão, automóvel, medicamentos e outros produtos. Sua complexidade é maior porque exige uma parcela de terra para sua realização. Todavia, não se trata de terra nua, mas de terra urbanizada: com redes de água, energia, esgoto e a presença de equipamentos de educação, saúde, transporte público e abastecimento. Os Programas Habitacionais estão listados entre as ações de combate as desigualdades sociais porque deveriam inserir a população em um ambiente no qual a promoção social seria viabilizada por meio do acesso a serviços e equipamentos públicos.

Partindo deste raciocínio, não basta subsidiar o acesso a um imóvel. É fundamental que seja garantida as condições de morar com dignidade. Na contramão deste entendimento, parte substancial dos empreendimentos financiados com recursos públicos encontra-se em áreas periféricas dos municípios, distantes das redes de serviços básicos demandados pela população alocada.

Bonduki (2009) alerta que a especulação do solo urbano é promovida, frequentemente, a partir da utilização de recursos públicos, o que reforça o curso de um processo de urbanização marcado por equívocos que impedem o estabelecimento da justiça social contida nos documentos oficiais.

Como destaca Maricato (2009, p.1), “construir moradias é construir cidades”. Portanto, os financiamentos imobiliários com recursos públicos não podem ter como única medida um quantitativo específico de unidades habitacionais ou de empregos gerados com o investimento realizado. Isto porque os empreendimentos vão afetar as condições de vida nas cidades, ampliando ou reduzindo direitos sociais fundamentais.

Housing issue in the context of the Brazilian state democratization

Abstract: This article analyzes the question of social housing in Brazil, since the emergence of the workers' villages to the state financing of housing. The reasoning developed shows the official mechanisms to combat housing deficit, which appears increasingly in the course of the democratization process of the Brazilian state. The course covered presents the process in which housing has come to be perceived as a matter of social interest, justifying the state financing of initiatives aimed at the construction and renovation of housing units. In order to provide a good procedural understanding of the housing issue in the national scenario, the main Housing Programs implemented in Brazil were presented. As the driving force behind the narrated facts, the industrializing process appears as an inducer of an urbanization movement that generates an imbalance between the supply and demand of housing in Brazilian cities. Finally, it was shown how the issue of the housing deficit was approached in different ways by different governments.

Keywords: Housing. Workers vilas. Democratization. Housing rights.

La cuestión de la vivienda en la redemocratización del estado brasileño

Resumen: El presente artículo analiza la cuestión de la vivienda social en Brasil, desde el surgimiento de las aldeas obreras hasta el financiamiento estatal de la vivienda. El raciocinio presentado evidencia los mecanismos oficiales de enfrentamiento al déficit habitacional, que se presenta de manera creciente en el curso del proceso de redemocratización del Estado brasileño. Para ello, se presentó el proceso en que la vivienda pasó a ser percibida como una cuestión de interés social, justificando el financiamiento estatal de iniciativas dirigidas a la construcción y reforma de unidades habitacionales. Para posibilitar un buen entendimiento procesal de la cuestión de la vivienda en el escenario nacional, se presentaron los principales Programas Habitacionales implementados en Brasil. Como eje conductor de los hechos narrados, el proceso industrializador aparece como inductor de un movimiento urbanizador generador de descompasos entre la oferta y la demanda de viviendas en las ciudades brasileñas. Por último, se evidenció cómo la cuestión del déficit habitacional fue abordada de maneras distintas por diferentes gobiernos.

Palabras clave: Vivienda. Vilas obreras. Redemocratización. Derecho a la vivienda.

Referências

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. **Desafios da habitação popular no Brasil:** políticas recentes e tendências. Porto Alegre: ANTAC, 2007. 230p.

BBC. **Dilma completa 100 dias:** economia e popularidade marcam contrastes com 1º mandato. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/04/150409-dilma-100-dias-lgb>>. Acesso em julho de 2015.

BONDUKI, N. **Origem da Habitação no Brasil.** 1994. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, n. 82, maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição Federal de 1988**. Brasília. 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.shtm>. Acesso em: 01 abr. 2015

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cartilha Minha Casa Minha Vida**. Brasília. 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Legislação do PMCMV**. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/habitacao/programa-minha-casa-minha-vidapmcmv/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoas/1298-legislacao-geral-pmcmv>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

CAIADO, Maria Cecília S. **Estruturação urbana e mobilidade intra-regional: a região do entorno de Brasília**. 2000. Disponível em <<http://www.abep.nepo.unicamp.br>>. Acesso em: 01 dez. 2007.

CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: MONTANDON, D. T.; SANTOS, O. A. J. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades, 2011. p. 99 – 126.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1995. 94p.

FILHO, A. T. **Habitação Popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais**. 2006. Disponível em: <<http://www.repositorio.unb.br/handle/10482/3489>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 382p.

LEFEBVRE, Henri . **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. 146p.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**. Do milagre brasileiro a crise econômica. Vozes Ltda. Petropolis, 1987.

MARICATO, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas a segregação fica intocada. **Carta Maior**, maio de 2009. Disponível em <<http://cartamaior.com.br/>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

MOORE JR, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: [Martins Fontes](#), 1975. 632 p.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 2001. 72p.

SANTOS, Milton. **Urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005. 159p.

TASSINARI, Clarissa; JACOB DE MENEZES NETO, Elias. Liberdade de expressão e Hate Speeches: as influências da jurisprudência dos valores e as consequências da ponderação de princípios no julgamento do caso Ellwanger. **Revista Brasileira de Direito**, v. 9, n. 2, p. 7-37, jan. 2014. ISSN 2238-0604. Disponível em:

<<https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/461>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

ZAMBAM, Neuro José; ICKERT, Airton Juarez. A democracia brasileira e a pena privativa de liberdade: alternativas que preservam a dignidade humana. **Revista Brasileira de Direito**, v. 7, n. 2, p. 147-166, out. 2011. ISSN 2238-0604. Disponível em: <<https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/271>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

Sobre os autores

Francispaula Luciano – Mestre em Ciências Sociais e Humanidades pela Universidade Estadual de Goiás. Técnica da Prefeitura Municipal de Goiânia.

Marcelo de Mello - Doutor em Geografia. Docente do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanidades: Território e Expressões Culturais no Cerrado, da Universidade Estadual de Goiás; bem como dos cursos de Geografia (UEG/CCSEH) e Arquitetura e Urbanismo (UEG/CCET).

Recebido para avaliação em junho de 2019

Aceito para publicação em agosto de 2019