

Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária: possibilidades e convergências dentro do atual marco institucional brasileiro

Bruna de Oliveira Maciel¹

*Advogada da Caixa em Pernambuco
Mestre em Direitos Humanos pelo Centro
de Ciências Jurídicas da UFPE*

RESUMO

O presente artigo busca apontar eventuais pontos de convergência entre o arcabouço institucional das políticas habitacionais atualmente promovidas pelo Governo Federal no fomento da habitação de interesse social e as diretrizes constitucionais sobre regularização fundiária, já regularizadas por leis de abrangência nacional.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Habitação de interesse social. Políticas habitacionais. Legislação.

ABSTRACT

This article seeks to identify possible points of convergence between the institutional framework of housing policies currently promoted by the Federal Government in the field of affordable housing, and the already existing constitutional guidelines on land regularization and its regulation by laws nationwide.

Keywords: Land regularization. Social Housing. Housing policies. Legislation.

Ao tratar da intervenção do Governo Federal no fomento da chamada habitação de interesse social, sob a perspectiva institucional e jurídica, estamos cientes de que o espaço das cidades, assim como as intervenções urbanísticas sobre o mesmo,

¹ Trabalho submetido para fins de avaliação na Disciplina de Teoria do Planejamento Urbano, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, ministrada pelos professores Suely Maria Ribeiro Leal e Flavio Antônio Miranda da Souza, no 1º semestre de 2012.

não é objeto de estudos neutros. Como bem enfatizado por Henri Lefebvre, sendo o espaço um produto social e, portanto, político, suas análises passam necessariamente por uma crítica política, cujo viés pode ser esquerdista ou direitista. Na análise do sociólogo:

A crítica de direita é, grosso modo, uma crítica da burocracia, das intervenções estatistas, na medida em que tais intervenções perturbam a iniciativa “privada”, ou seja, os capitais. Do mesmo modo, a crítica de esquerda é uma crítica da burocracia e da intervenção estatista, na medida em que esta intervenção não considera, ou considera mal, os usuários, a prática social, quer dizer a prática urbana (LEFEBVRE, 2008, p.64).

Posta essa premissa epistemológica, vale alertar que, no âmbito reduzido deste artigo, não se tem por objetivo a consolidação de um posicionamento crítico sobre as políticas habitacionais urbanas atualmente fomentadas pela União, sob a perspectiva de seus resultados como políticas públicas. Para tanto, far-se-ia necessária extensa pesquisa de dados e literatura, incabíveis neste meio. O que se pretende por ora é tão somente elaborar um retrato do arcabouço institucional atualmente vigente no âmbito federal, no sentido de aproximar da legalidade jurídica a realidade habitacional em nossas cidades, muitas vezes já legitimada por sua história de ocupação.

Na história legislativa de nosso país, desde muito cedo, o atributo da legalidade na ocupação da terra esteve vinculado a sua aquisição através da compra. Em 1850, através da Lei nº 601, que se tornou conhecida como Lei de Terras, o imperador D. Pedro II, em vias de proceder com a abolição da escravatura, proibiu a aquisição de terras por outro título que não o de compra. Ao mesmo tempo, legalizou as concessões já feitas pelo Governo Colonial, a exemplo das sesmarias. É bem verdade que, em teoria, essa mesma lei, em seu art. 5º, reconheceu a possibilidade de se legitimar “as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente” (BRASIL, 1850). Para obter os títulos dos terrenos, os posseiros se achavam obrigados a registrá-los, mediante o pagamento de taxas, junto às repartições públicas, sem o que não poderiam hipotecá-los ou aliená-los de qualquer modo. O Estado, desde então, chancelou o valor mercantil da terra, ainda que numa sociedade essencialmente agrária.

Desde esse primeiro marco legal, a modernização e industrialização da sociedade brasileira alteraram sensivelmente a configuração

habitacional de nosso país. Segundo o Censo 2010, realizado pelo IBGE, 84% dos brasileiros viviam em áreas urbanas, sendo que a predominância da vida nas cidades já ocorre desde a década de 70.²

Essa alteração no perfil econômico e demográfico do país ocorreu sem que tenha havido mudanças significativas no padrão de legitimidade/legalidade nos regimes de posse e propriedade de terras. No âmbito urbano, as distorções se agravam em virtude da escassez de espaços integrantes da centralidade urbana.

Isso quer dizer que são limitados os espaços ao redor dos centros de (re)produção de riqueza das cidades, em geral, associados à oferta de serviços. Inclusive, a oferta de serviços públicos básicos para garantir a habitabilidade de qualquer residência, tais como saneamento básico, abastecimento de água e luz e acesso a transporte público, também costuma ser restrita aos espaços onde prevalecem as atividades que trazem ganhos econômicos à cidade. Diante desse quadro, a população economicamente apta a integrar o comércio imobiliário formal/legal prioriza propostas de verticalização de moradias para permanecer habitando em bairros "centrais", enquanto a população que se encontra à margem da economia formal – e, portanto, sem possibilidade de consumir produtos imobiliários urbanos – passa a se concentrar, de forma precária e ilegal, nos espaços periféricos da cidade, ainda não reclamados pelos titulares legais do direito de propriedade, sejam eles particulares ou os próprios poderes públicos.

Esse quadro de contradições sociais trazidas com a urbanização não é exclusivo de nosso país, ou mesmo dos chamados países em desenvolvimento. Há quarenta anos, analisando o caso da França, onde se considerava existir uma das mais completas redes de assistência ao cidadão pelo Estado do Bem-Estar Social (*welfare state*), o sociólogo Henri Lefebvre, comentando sobre o distanciamento dos trabalhadores dos centros urbanos, concluía que o crescimento da economia nas cidades não veio acompanhado de um desenvolvimento social, mas de uma deterioração da vida urbana:

Estamos diante de uma verdadeira contradição. Eu a chamo de uma *contradição do espaço*. De um lado a classe dominante e o Estado reforçam a cidade como centro de poder e de decisão política, do outro, a dominação dessa classe e de seu Estado faz a cidade explodir. Foi pensando nos habitantes dos subúrbios, na segregação, no isolamento, que falei, num livro, do "direito à cidade". Não se trata de um direito no sentido jurídico do termo, mas de um direito semelhante aos que se

² Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766>. Acesso em: 27 jun. 2012.

encontram estipulados na célebre Declaração dos Direitos do Homem, constitutiva da democracia (LEFEBVRE, 2008, p.149, grifo do autor)

Nos moldes preconizados por Lefebvre, o direito à moradia adequada é reconhecido pelas organizações internacionais de direitos humanos, a exemplo da ONU, como condição ao usufruto de vários outros direitos humanos, tais como trabalho, saúde, segurança social, voto, privacidade ou educação. Sua menção ocorre em inúmeros tratados e convenções desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Atualmente, o Programa das Nações Unidas para Habitação (UN-Habitat) distingue o direito de propriedade da terra do direito a uma moradia adequada. Em suas cartilhas, o UN-Habitat elenca alguns atributos fundamentais que devem estar presentes para que um abrigo possa ser considerado como moradia adequada: proteção legal contra ameaças de remoção; disponibilidade de serviços e infraestrutura; acessibilidade de custo; abrigo adequado; acessibilidade; localização adequada; e, por fim, adequação cultural.³ Ocorre que a adesão dos países aos tratados internacionais que protegem o direito à moradia, e sua incorporação à ordem institucional interna, está no âmbito de discricionariedade de cada Estado nacional.

Pois bem. No caso brasileiro, a Constituição de 1988, já promulgada sob a égide de uma sociedade urbana, conferiu ao Município autonomia como entidade político-administrativa, inovando na dinâmica de poderes da Federação Republicana. Por outro lado, seguindo sua vocação social, a Carta reconheceu a necessidade de elaboração de uma política urbana nacional e reforçou a submissão do direito de propriedade a sua função social. Já o direito à moradia ganhou expressa menção como direito social, através de emenda constitucional nº 26, no ano de 2000.

Apesar do respaldo dessa estrutura institucional, e dos crescentes reclamos sociais por uma atuação governamental específica sobre os problemas das cidades, que concentram grande parte das mazelas sociais do país, foi somente após mais de vinte anos da vigência da Constituição que uma lei federal veio estabelecer diretrizes gerais para execução da política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da "Carta Cidadã". Dispondo-se a nortear a ação dos Municípios, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, sobre a qual passaremos a discorrer adiante, reconheceu expressamente as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

³ The Right to Adequate Housing – Fact Sheet nº 21. UN-Habitat. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2012.

Posteriormente, no ano de 2003, foi criado o Ministério das Cidades no âmbito do Governo Federal, com a proposta de estruturar políticas públicas nas quais o uso e ocupação do solo urbano fossem tratados de forma conjunta com os problemas de habitação, saneamento e mobilidade de que padecem os moradores das cidades. A ideia seria coordenar a ação dos demais entes federativos (Estados e Municípios) no que diz respeito aos financiamentos da habitação e da infraestrutura urbana, atendo-se às prioridades definidas nos planos urbanísticos municipais, nos quais deveria ser viabilizada a participação democrática da população.

O discurso institucional do ministério, reproduzido em seu sítio eletrônico, é que, através da atuação desse órgão, o Governo Federal pretende respaldar o protagonismo dos Municípios no planejamento e gestão urbanos, limitando-se a União a definir as diretrizes gerais de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essa nova política passaria a subordinar a destinação dos financiamentos públicos de habitação e infraestrutura, deixados a cargo dos bancos públicos desde o regime militar – Banco Nacional de Habitação, sucedido pela Caixa Econômica Federal. Sob controle do Conselho Monetário Nacional, os bancos públicos geriram desde 1964 o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que, apesar de permitir a captação de expressivos recursos subsidiados junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), não teve êxito significativo em beneficiar a população abaixo da faixa de renda média ou dialogar com os responsáveis pela gestão urbana nos âmbitos local e nacional.⁴

No ano de 2004 foi aprovada, no âmbito do ministério e de seu órgão de consulta popular (Conselho das Cidades), a Política Nacional de Habitação (PNH) (BRASIL, 2010), que previa como um de seus instrumentos de implementação a criação de um Sistema Nacional de Habitação (SNH). Desde sua concepção, o SNH baseou-se na premissa de que o enfrentamento da questão da moradia nas cidades exigiria não apenas o envolvimento dos três níveis de governo, mas necessitaria definir as regras de gestão da articulação financeira entre agentes públicos e privados, tanto que foi formulado contendo dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado.

Essa lógica binária, distinguindo recursos onerosos e não onerosos, pretende aprimorar a divisão existente no SFH, que, originalmente, propunha-se a destinar os recursos do FGTS aos financiamentos de baixa renda e os do SBPE à população com parâmetros

⁴ Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

de renda mais altos. Todavia, não há como negar que a ideia subjacente continua sendo reduzir a participação do poder público no atendimento à classe média, através da captação de recursos no mercado de capitais, para que seja possível concentrar os recursos não onerosos do governo no subsistema de Habitação de Interesse Social. A fonte de financiamento desse sistema, além dos recursos advindos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), seria o novo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que veio a ser efetivamente criado em 16 de junho de 2005, pela Lei nº 11.124.

De acordo com sua lei de criação, o FNHIS, destinado a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, além de poder incorporar outros fundos sociais que venham a ser extintos, também está apto a receber aportes diretos do Orçamento Geral da União (OGU), receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União (se não destinadas ao Tesouro Nacional), contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais, e mesmo recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação. Interessante notar que, no mesmo ano de promulgação da lei de criação do FNHIS, o Brasil firmou empréstimo na ordem de 500 milhões de dólares junto ao Banco Mundial para investimentos em habitação popular.

Vale esclarecer que seus recursos estão prioritariamente destinados à aplicação por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais, apresentando seus próprios Planos Habitacionais de Interesse Social, deverão oferecer contrapartida – seja em recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços – ao promover programas habitacionais que contemplem, de maneira geral, aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais. Todavia, também é reconhecido o papel de agente promotor a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais se identifiquem com os do Fundo. Por fim, vale ressaltar que a própria lei prevê que os recursos do FNHIS poderão ser usados para complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia, não apenas na aquisição do imóvel, mas para qualquer outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação, a exemplo de aluguéis e arrendamentos.

Voltando à Política Nacional de Habitação, aprovada em 2005, observamos que a mesma contempla especificamente a necessidade de complementaridade entre **ações corretivas** de regulariza-

ção fundiária, urbanização e inserção social dos assentamentos precários e **ações preventivas**, voltadas para a ampliação e universalização do acesso à terra urbanizada e a novas unidades habitacionais adequadas. Se por um lado há uma exortação à consolidação de uma política fundiária por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como das Leis de Parcelamento do Solo e de demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social, mediante financiamento público, por outro, fala-se em ampliação da produção habitacional para aumentar o estoque de novas moradias de custo compatível com a capacidade de pagamento da população de baixa renda, de forma compartilhada com o setor privado.

Apesar da distinção proposta pelo Ministério das Cidades entre o sistema de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado, a depender da faixa de renda da população a ser contemplada, baseada também na origem dos recursos empregados – públicos ou privados –, a habitação de interesse social não deixou de se inserir no mercado. As estimativas sobre os números de déficit habitacional do país atraíram a atenção do mercado imobiliário, já que as necessidades de moradia, apontadas por diversos estudos, dificilmente seriam supridas apenas com medidas de regularização fundiária. O fato é que a opção de reconhecer/legalizar a ocupação histórica já consolidada dos espaços urbanos certamente exigiria um nível bastante superior de investimentos públicos, posto que o apoio à requalificação dos imóveis precários não poderia ser desvinculado do fornecimento de infraestrutura ao entorno, tampouco se realizaria sem a regularização jurídica da posse ou da propriedade, a exigir interlocução com as administrações municipais e judiciárias.

Diante desse contexto, o modelo de subsídio público à capacidade de pagamento da população de baixa renda para compra de novos imóveis foi o caminho efetivamente privilegiado pelo Governo Federal no enfrentamento da questão do déficit habitacional, através da criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. O Programa tem por finalidade, descrita em lei, 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) – respeitando-se um limite máximo para o valor venal do imóvel, que atualmente é de R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais). Trata-se de um modelo que privilegia o fomento ao mercado imobiliário formal, de modo que o atendimento às necessidades de moradia adequada da população de baixa renda sirva também ao in-

cremento de um setor específico da economia nacional: a construção civil. O detalhe interessante é que a mesma lei que criou o PMCMV, em sua segunda parte, tratou também da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, parte esta que vem merecendo uma atenção bastante reduzida dos gestores públicos.

O Programa Minha Casa Minha Vida não excluiu qualquer das linhas de recurso já disponibilizadas pelo Governo para a construção de moradias para a baixa renda, quais sejam: FAT, FDS, FAR, FGTS, OGU e FNHIS. Na verdade, significou um incremento de recursos no FAR e no FDS, de modo que esses fundos possam arcar com subvenção econômica ao beneficiário final, no ato da contratação de financiamento habitacional feito com recursos do FGTS. A subvenção econômica ao beneficiário pode ser um desconto no financiamento, concedido para famílias com renda familiar mensal de até R\$ 3.100,00 (três mil e cem reais), e poderá ser cumulativa com subsídios concedidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios. Aqui não é necessário que o imóvel adquirido tenha sido construído mediante financiamento com recursos públicos, mas é preciso que tenha sido concluído após a vigência da lei, sem nunca ter sido habitado ou vendido. Aí está o grande incentivo à indústria da construção civil.

Já as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) deverão ser beneficiadas por empreendimentos construídos ou requalificados com recursos do FAR e do FDS cujo valor da unidade não seja superior a R\$ 65.000,00, exigindo-se do adquirente participação financeira sob forma de prestações mensais bastante reduzidas. Além disso, o pagamento pode ser dispensado quando as operações forem vinculadas a intervenções de urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encostas financiadas por meio de operações de crédito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ao setor público, em que seja necessário reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais.

Nessa modalidade, supõe-se a atuação dos programas habitacionais estaduais ou municipais, mediante o uso de recursos do FAR (BRASIL, 2011b). Inclusive existe prioridade de destinação de recursos para projetos nos quais Municípios e Estados doem terrenos ou apliquem medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social, ou que sirvam para implementação pelos Municípios dos instrumentos do Estatuto da Cidade que se prestam à ocupação de áreas urbanas ociosas. Sempre que participarem do PMCMV, Estados, Distrito Federal e

Municípios ficarão responsáveis pela seleção de beneficiários (dentro dos parâmetros do programa, podendo conselhos locais de habitação acrescentar outros critérios) e pela execução de trabalho técnico social após a ocupação, abordando temas como organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda e assumindo o compromisso de promover a instalação de equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público.

É certo que dentro do Sistema de Habitação de Interesse Social existe também um espaço institucional para a atuação da sociedade civil, dedicado à promoção da moradia popular, e não apenas dos governos. Já no ano de 1993, o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) foi criado pela Lei nº 8.677, para o financiamento de projetos nas áreas de habitação popular, bem como de saneamento, infraestrutura e equipamentos comunitários, desde que vinculados aos programas de habitação. Ocorre que a utilização de seus recursos não está destinada a entidades públicas de qualquer natureza. Seu fim específico é fomentar projetos de iniciativa de pessoas físicas e de empresas ou entidades do setor privado no setor da habitação popular.

Assim, dentro do Programa Minha Casa Minha Vida, os recursos do FDS, e também os do FNHIS, se prestam a financiar intervenções habitacionais coletivas por meio de cooperativas ou entidades civis associativas sem fins lucrativos. Essas entidades, quando devidamente habilitadas, passam a ter a atribuição de organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos voltados para a solução dos seus problemas habitacionais. Diante de tal responsabilidade, o Ministério das Cidades estipulou uma série de requisitos para o cadastramento das entidades da sociedade civil aptas a desempenhar esse papel na execução do programa.

Para tanto, a Portaria nº 105 do Ministério das Cidades, de 2 de março 2012, exige que as entidades privadas sem fins lucrativos estejam legalmente constituídas por no mínimo três anos e que seus estatutos sociais contemplem a função de agente promotor de habitação de interesse social ou a atuação como prestador de serviços de assistência técnica/trabalho social. Existe também a fase da habilitação técnica, quando se faz necessário comprovar alguma experiência prévia na promoção da habitação de interesse social. A depender do acúmulo de experiências, é atribuída uma pontuação, que permite à entidade ampliar o número de unidades residenciais sob sua responsabilidade, de cinquenta até seiscentas, simultaneamente. Contam como pontuação as seguintes formas de atuação comprovadas:

- Experiência em processo de autogestão ou gestão habitacional/regularização fundiária de interesse social;
- Experiência de processo de articulação de empreendimentos habitacionais em parcerias públicas ou privadas;
- Experiência em desenvolvimento de projetos de habitação de interesse social;
- Capacitação de seus associados nas áreas da gestão participativa de empreendimentos habitacionais, programas e políticas públicas de habitação e regularização fundiária;
- Desenvolvimento de atividades de mobilização dos seus associados;
- Difusão de informações referentes à área de atuação e de direitos à moradia;
- Representação da entidade nos conselhos municipais/estaduais e/ou conferências e congressos municipais/estaduais de políticas públicas de desenvolvimento urbano (cidades, habitação, transporte, saneamento ou política urbana), na gestão atual ou em gestões passadas;
- Representação da entidade no Conselho Nacional das Cidades, na gestão atual ou em gestões passadas;
- Participação de membro(s) da entidade como delegado(s) em Conferências Estaduais ou Nacionais das Cidades.

Atualmente existem 544 entidades cadastradas no Ministério das Cidades habilitadas a receber e gerir recursos dos programas de Habitação de Interesse Social. Para evitar tráfico de influências na gestão dos recursos, os componentes da diretoria executiva da entidade, seus cônjuges/companheiros e parentes de primeiro grau não podem ser membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das Instituições Financeiras Oficiais Federais, do Ministério Público, das esferas federal, estadual ou municipal ou do Tribunal de Contas da União, nem servidores públicos vinculados ao Conselho Gestor do FNHIS ou ao Conselho Curador do FDS ou Ministério das Cidades.⁵

Da leitura atenta dos requisitos elencados na portaria do Ministério das Cidades para a atuação de entidades da sociedade civil na promoção da habitação popular, pode-se verificar que a habilitação técnica exigida pressupõe uma atuação prévia e consolidada na articulação de demandas habitacionais. O reconhecimento de parcerias prévias com as esferas governamentais não significa que em nenhum momento os poderes públicos tenham atuado para convocar ou capacitar os particulares na gestão dos recursos públi-

⁵ Dados disponíveis em: <http://cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Entidades_Habilitadas_PHPE_MCMV_2009-2010.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2012.

cos reivindicados. Supõe que as entidades tenham caminhado com as próprias pernas para chegar ao nível de articulação que mereça a confiança do Estado.

De fato, as entidades que têm logrado êxito em acessar a burocracia estatal para obtenção de recursos públicos costumam ter um longo histórico de reivindicações políticas. Em geral, a construção de suas demandas passa não apenas pelo acesso a moradia, mas pela busca de reconhecimento da legitimidade da ocupação histórica de suas comunidades dos centros urbanos. Essa ocupação muitas vezes está consolidada em áreas centrais da cidade, que agora chamam atenção do mercado imobiliário, à medida que se tornam escassos terrenos nas áreas tradicionalmente valorizadas, mas cresce ainda a demanda disposta a pagar altos valores para se livrar dos entraves da mobilidade urbana. É nesse sentido que Lefebvre fala numa conexão entre espaço e tempo nas sociedades urbanas capitalistas:

A esse espaço, cujas “propriedades” situam-se na articulação da forma e do conteúdo, corresponde um tempo que tem as mesmas “propriedades”. O tempo, bem supremo, mercadoria suprema, se vende e se compra: tempo de trabalho, tempo de consumo, de lazer, de percurso etc. Ele se organiza em função do trabalho produtivo e da reprodução das relações de produção na cotidianidade. O tempo “perdido” não é para todo mundo, pois é preciso pagar caro por ele. O pretensão “tempo livre” é apenas o tempo separado e mantido como tal nos quadros gerais. Quanto ao tempo imposto, aquele dos transportes e das formalidades, já se sabe como ele se vincula de maneira deslocada ao tempo do trabalho (LEFEBVRE, 2008, p. 50).

Em nossa ótica, a efetivação dos instrumentos de regularização fundiária da terra urbana seria o primeiro passo para permitir que os cidadãos figurem como protagonistas nos embates pela ocupação dos espaços centrais da cidade, na medida em que lhes daria possibilidade de resistir às investidas do capital especulativo imobiliário e se utilizar do capital estratégico que possuem por ocupar historicamente esses espaços.

Partindo dessa premissa, é interessante analisar se programas governamentais com foco genérico em redução do déficit habitacional, como o Minha Casa Minha Vida, ao menos em teoria, podem propiciar também o atendimento às diretrizes constitucionais de função social do desenvolvimento urbano. Para tanto, devem incentivar que Estados e Municípios, através das medidas de regularização fundiária, progressivamente facultadas pelas leis federais, ampliem sua atuação nas ações de regularização da posse

para fins de moradia, de modo a atingirem a meta constitucional de redução do uso especulativo do solo.

A grande dificuldade jurídica enfrentada pelos Municípios anteriormente a essa lei federal é que, apesar de a Constituição Federal já haver estipulado que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano – devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal para que todos os imóveis cumpram sua função social –, não existia uma autorização legislativa para que os Planos Diretores contrariassem as regras gerais sobre urbanização já estipuladas nas leis federais. É que em nosso sistema federativo a competência de legislar sobre Direito Urbanístico é concorrente. Isso significa uma forma de cooperação entre os entes federativos – União, Estados e Municípios – na qual a política urbana deve ser desenvolvida pelos Municípios, respeitando as normas gerais para o desenvolvimento urbano editadas pela União, cabendo aos Estados apenas legislar sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas.

Antes da edição do Estatuto da Cidade, a única norma federal que regia o uso e a ocupação do solo urbano era a lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que tratava, basicamente, de normas para a criação, registro e comercialização de lotes de terra, seja com modificação ou abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos (loteamento), seja pela simples divisão de terras que possibilitasse o aproveitamento do acesso já existente (desmembramento). Na época da edição dessa lei, os problemas decorrentes do exponencial crescimento das populações urbanas ainda não chamavam atenção das esferas governamentais ou mesmo da sociedade civil. Vale lembrar que nesse período é difícil até imaginar a possibilidade de interlocução da sociedade civil com os governos para formular demandas sociais, já que se vivia sob regime de ditadura militar, no qual todos os movimentos populares eram considerados subversivos e passíveis de repressão.

Dado esse contexto, a produção legislativa dificilmente contemplaria a realidade da população ou serviria de instrumento de transformação da ordem social. Assim, no texto da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, está determinado que os lotes regulares terão que possuir área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes. É obvio que a dinâmica espontânea de ocupação das cidades, decorrente dos processos migratórios e do próprio crescimento demográfico, não

foi acomodada pela atuação governamental em projetos de urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, de modo que essa lei, ainda hoje vigente, passou a representar nada mais que palavras sem qualquer sentido concreto. Alguns estudiosos como Alfonsin (2007) estimam que uma média de 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros moram irregularmente, se incluídas aquelas habitações que não se enquadram em algum padrão urbanístico ou formalidade jurídica inerente à transferência de propriedade de imóveis.

Apenas em 1999, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano veio a ser modificada para reconhecer uma prática legislativa municipal que se espalhou por várias cidades. Trata-se da edição de leis municipais declarando determinadas Zonas Habitacionais como sendo de Interesse Social, a fim de possibilitar sua regularização fundiária, ainda que fora dos padrões da legislação federal.

A edição dessas leis foi fruto de pressão de grupos de reivindicações locais pelo reconhecimento da legalidade de suas ocupações. Recife foi uma das cidades pioneiras desse tipo de legislação. Já no ano de 1980, 27 favelas foram reconhecidas como áreas especiais através de decreto municipal. Em 1983, a Lei de Uso e Ocupação do Solo dividiu a cidade em cinco tipos de Zonas: Residenciais, Industriais, Verdes, Múltiplas, Institucionais e Especiais – estas últimas subdivididas em Zonas Especiais de Preservação e Zonas Especiais de Interesse Social, as ZEIS. A partir de então, os movimentos populares, organizados sob a bandeira do Movimento Popular do Recife, e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife apresentaram um projeto de lei intitulado “Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social” (Prezeis), lutando anos para que o Executivo e o Legislativo encampassem as reivindicações populares ali contidas. No espírito de gestão democrática que precedia os anseios concretizados na Constituição de 1988, a Lei do Prezeis em Recife, de nº 14.947, foi aprovada em março de 1987, tendo sido revisada em 1995, consolidando a existência de 66 ZEIS na cidade do Recife (CENDHEC, 2005).

Quando a lei federal de Parcelamento do Solo Urbano veio a ser modificada, foi para incluir parâmetros mínimos de infraestrutura urbana que deveriam estar presentes para que pudesse haver esse tipo de declaração: vias de circulação; escoamento das águas pluviais; rede para o abastecimento de água potável; e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. Também nessa oportunidade, destacou-se o papel do plano diretor, consignando-se que a legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os

índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

Ocorre que tais modificações ainda não seriam suficientes para alterar a própria dinâmica jurídica referente à legalidade da propriedade e da posse nos espaços urbanos de forma a concretizar as disposições constitucionais sobre a ocupação das cidades. Esse foi o papel do Estatuto da Cidade, veiculado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que trouxe uma série de inovações jurídicas para alterar as relações de legalidade na ocupação do solo urbano. Dentre as diretrizes da política urbana que vem detalhar, o Estatuto ressalta o objetivo de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. Aqui, a instituição de zonas especiais de interesse social é apontada como um instrumento jurídico e político para o alcance desse objetivo.

Além das ZEIS, que autorizam a legalização da ocupação do solo urbano, mesmo que em desconformidade com as normas de parcelamento do solo urbano, vejamos o exemplo de alguns instrumentos jurídicos trazidos a nossa ordem institucional pelo Estatuto da Cidade, para permitir a legalização dos títulos de uso e ocupação do solo pelos seus moradores. A princípio, é interessante observar que as soluções encontradas pelo Estatuto da Cidade para tornar legais as ocupações informais foram distintas, a depender da natureza das áreas ocupadas: públicas ou particulares. Foi necessário introduzir inovações legislativas sem romper com os institutos já consagrados.

No direito brasileiro, tradicionalmente, uma das formas de se adquirir a propriedade dos bens imóveis, sem que se trate de um negócio envolvendo o proprietário anterior, é mediante a declaração de usucapião pelo Judiciário. Trata-se do reconhecimento de efeitos jurídicos decorrentes do exercício contínuo da posse sobre o imóvel, com o "espírito de dono" (o que é chamado no jargão jurídico de *animus domini*).

Essa figura jurídica já existia no Código Civil de 1916, mas seus requisitos eram de difícil atendimento e comprovação perante o Poder Judiciário (dez anos de posse incontestada, com justo título e boa-fé/vinte anos se não comprovados os dois últimos requisitos), de modo que a declaração de usucapião pelo Judiciário manteve-se bastante restrita. A Constituição Federal de 1988 já havia modificado o instituto, assimilando os reclamos de inúmeros movimen-

tos pela reforma urbana, quando consagrou em seu art.183 que “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”, mas ressalvou expressamente que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, havendo no mesmo artigo uma menção à concessão de uso.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade deu um passo a mais no caminho da regularização fundiária das cidades, ao criar a figura da usucapião especial coletiva de imóvel urbano, para contemplar os casos em que não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. A medida veio ao encontro da inegável realidade da habitação coletiva precarizada nos grandes centros urbanos. Em 2010, o IBGE constatou que 6% da população do país ocupava ilegalmente propriedade alheia e residia coletivamente (mais de cinquenta unidades habitacionais) fora dos padrões de urbanização vigente. São os chamados “aglomerados subnormais”, que se compõem de barracos, casas ou outras moradias consideradas carentes, reunidos em favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades ou vilas. Vinte regiões metropolitanas concentravam 88,6% desses domicílios.⁶ Não há dúvida de que as populações que habitam favelas e invasões são aquelas que mais necessitam de intervenções do poder público, e até então não havia uma solução jurídica para legalizar esse tipo de ocupação.

De acordo com o que passou a estipular o Estatuto da Cidade, essas áreas poderão ser usucapidas coletivamente, mesmo que ultrapassem duzentos e cinquenta metros quadrados, sendo que cada família será titular de uma fração ideal do terreno, que não poderá, naturalmente, ultrapassar o limite de tamanho da usucapião individual. As famílias ocupantes terão os mesmos direitos de propriedade daquelas que vivem em condomínio, só sendo admitida separação das propriedades no caso de uma urbanização posterior, mediante deliberação de, no mínimo, dois terços dos condôminos. Outra inovação é que se deu legitimidade à associação de moradores para representar os ocupantes perante a justiça na ação de usucapião, desde que expressamente autorizada por eles. Por fim, vale lembrar que o art. 4º do Estatuto da Cidade prevê que, para implementar a política urbana, os poderes públicos devem promover assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos e que o processo judi-

⁶ Dados disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm>. Acesso em: 28 jun. 2012.

cial siga um trâmite sumário, o que dificilmente se observa na prática, mesmo após onze anos de vigência da lei.

No caso dos imóveis públicos ocupados, não podendo haver declaração de usucapião por força da Constituição, o Estatuto da Cidade, na forma como foi originalmente votado, tratou da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, incidente sobre imóveis públicos, nas mesmas hipóteses em que incide a usucapião urbana. Embora os artigos que regulam ao instituto tenham sido vetados pela Presidência da República, a situação foi sanada com a edição da Medida Provisória 2.220, ainda no ano de 2001. O direito à concessão de uso especial para fins de moradia sobre imóveis públicos será reconhecido pela própria administração – e, quando negado, pelo Judiciário – mediante as mesmas situações de fato que autorizam a declaração da usucapião urbana, inclusive em sua forma coletiva. Embora não haja propriamente uma mudança na propriedade do bem, a concessão fica registrada na matrícula do imóvel e só pode ser revogada pelo poder público na hipótese de o imóvel deixar de ser usado como única moradia da família, diferentemente da figura da Concessão de Direito Real de Uso, já presente no direito administrativo brasileiro, cuja revogação estava sujeita à conveniência da administração.

Como dito anteriormente, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que, em seu primeiro capítulo, instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, trata em seu capítulo terceiro da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos. A própria lei começa por definir que

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Apesar de manter a competência legislativa do Município para dispor sobre os procedimentos de regularização fundiária em seu território e também para aprovar os projetos urbanísticos apresentados, a lei inclui no rol dos legitimados aos atos necessários a sua promoção não apenas União e Estados. Ficam autorizados também seus beneficiários diretos a atuar de forma individual ou coletiva, através de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

O foco da lei é viabilizar a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda, caso em que a regularização é adjetivada como sendo “de interesse social”. Essa hipótese será possível não apenas para imóveis situados em ZEIS, mas também em áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; e naqueles casos em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos.

A ideia é que o poder público qualifique e reconheça a natureza e o tempo das posses exercidas pela população de baixa renda, sobre imóveis públicos ou privados, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, através de procedimento que a lei chamou de demarcação urbanística. Vale ressaltar que a demarcação urbanística só poderá se ultimar com registro em cartório, se não houver oposição dos proprietários dos terrenos alcançados, que serão notificados pessoalmente ou por edital. Essa averbação do auto de demarcação é o primeiro passo para posterior registro do parcelamento, decorrente do plano de urbanização aprovado para a área, o qual não está submetido aos requisitos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Somente após esse registro o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

Esse título de reconhecimento, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse, não tem o poder de alterar prontamente a propriedade do bem, já que o registro de parcelamento decorrente de regularização fundiária não implica por si só a mudança da propriedade dos terrenos demarcados. Porém introduz-se aqui a possibilidade de reconhecimento de usucapião sem recurso ao Judiciário. Fica expressamente estipulado que o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

As inovações jurídicas trazidas pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, centradas em projetos de regularização fundiária de interesse social, se efetivamente aproveitadas pelos Municípios, lhes conferem novo protagonismo no enfrentamento dos problemas urbanos, se comparadas ao modelo das ZEIS, já que lhes conferem a possibilidade de tratar de maneira englobada as questões de urbanização, parcelamento do solo e posse de imóveis, de forma adaptada às ocupações urbanas já consolidadas.

Em que medida essas inovações legislativas, no tocante à regularização fundiária de habitações comunitárias irregulares/ile-

gais, estão sendo incorporadas às políticas públicas habitacionais promovidas pela União, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida? Como dito anteriormente, o PMCMV possui uma modalidade denominada Entidades, através da qual seria possível que entidades da sociedade civil habilitadas junto ao Ministério das Cidades obtivessem recursos do FNHIS e do FDS não apenas para construção de novas unidades, mas também para requalificação das habitações histericamente ocupadas pelas comunidades que representam.

Apesar de não se exigir, nessa modalidade do programa, a participação dos Municípios, sua anuência aos processos de regularização da titularidade da terra e de ocupação do solo é condição indispensável para que os financiamentos concedidos sob forma coletiva possam ser obtidos. Isso porque dificilmente as entidades disporão de terrenos obtidos pelos processos formais de aquisição no mercado imobiliário, devidamente enquadrados na legislação de uso e ocupação do solo. A necessidade de chancela do Município fica clara na redação da Instrução Normativa nº 34, de 28 de setembro de 2011, do Ministério das Cidades, quando regula os casos de financiamento que não envolvem a aquisição de terrenos:

Construção em terreno próprio ou de terceiros –
Com duas hipóteses:

a) Construção em terreno próprio do beneficiário, com financiamento de material de construção, obras e serviços de edificação, que resultem em unidades habitacionais.

b) Financiamento de material de construção, obras e serviços de edificação da unidade habitacional em terreno de terceiros, em processo de desapropriação ou nas diversas modalidades de titulações previstas no Estatuto das Cidades, certificado por instrumento público ou sentença judicial, bem como construção em terreno de propriedade do poder público ou da Entidade Organizadora, dentre outras situações, com o compromisso futuro de fracionamento (BRASIL, 2011a, grifos nossos).

Bem se vê que a situação da coletividade da posse é inconveniente do ponto de vista do agente financeiro. A figura da entidade está presente apenas para viabilizar a gestão dos recursos destinados a uma coletividade, durante a intervenção para construção ou reforma. O objetivo final é que cada beneficiário assuma individualmente a responsabilidade por sua parte na dívida, através de um contrato de financiamento. Considerando que as principais formas de garantia de crédito atualmente existentes nos financia-

mentos habitacionais (hipoteca e alienação fiduciária) são aquelas que garantem ao credor a propriedade do bem no caso de inadimplência, a propriedade indivisa praticamente inviabiliza eventual retomada do bem e recolocação no mercado.

Considerando os riscos de conceder créditos para serem utilizados em propriedade de terceiros, passíveis de retomada através de medidas judiciais, a norma do Programa exige declaração do poder público ou do Judiciário quando os processos de regularização ainda estiverem em curso. Nos casos de imóveis de propriedade do poder público, a legalidade da posse pode ser declarada por inúmeros meios: Concessão de Direito Real de Uso; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; doação ou promessa de doação quando esteja imitado na posse por processo de desapropriação. Sendo os imóveis de propriedade particular, o poder público já tem a possibilidade legal de conceder títulos de legitimação de posse após processo de demarcação urbanística ao qual não tenha se oposto o proprietário. Com relação à usucapião urbana, exige-se auto de imissão de posse do Judiciário. Mas para todos os casos, não havendo conformidade com a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Município deve aprovar legislação municipal para declarar a área como ZEIS, ou aprovar projetos de regularização fundiária de interesse social, nos termos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Na verdade, a maior dificuldade operacional observada na liberação de recursos do PMCMV, quando não se pretende a aquisição de novos imóveis regulares, é uma inadequação entre a finalidade dos financiamentos destinados à habitação de interesse social e os instrumentos de garantia de crédito imobiliário tradicionalmente utilizados pelo Sistema Financeiro de Habitação. Para suprir essa impossibilidade de utilização de garantias do crédito relacionadas à propriedade do imóvel, passou-se a admitir, em casos excepcionais, a figura da responsabilidade solidária. Nessa modalidade de garantia, os beneficiários devem se organizar em pares de dois devedores, passando um a se responsabilizar pela dívida do outro, caso aquele se torne inadimplente. Essa solução pretende reduzir o risco de crédito da instituição financeira, repassando-o à própria comunidade.

Outro aspecto que veio minimizar o risco das instituições financeiras com relação à eventual perda de renda dos beneficiários é que a mesma lei que criou o PMCMV criou vinculado ao mesmo um Fundo Garantidor, denominado FGHAB, lastreado com recursos da União, o qual garante aos agentes financeiros o pagamento de prestação mensal de qualquer financiamento habitacional concedido no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação em caso de

desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento do mutuário, bem como assume o saldo devedor nos casos de morte ou invalidez permanente do titular, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00.

Conclusão

Apesar de inúmeras dificuldades de ordem burocrática no acesso aos recursos federais destinados à habitação de interesse social, quando se trata de regularização fundiária de habitações de baixa renda já consolidadas, demonstramos que existem atualmente, em nossa ordem jurídica, inúmeros instrumentos legais para viabilizar a legalização da posse histórica, de modo a possibilitar a captação de recursos públicos. Ocorre que, sendo os Municípios os responsáveis por regulamentar a ocupação do solo e criar instrumentos legais/administrativos que flexibilizem as imposições da legislação federal, a criação de uma linha de crédito destinada à sociedade civil organizada torna-se inócua sem a atuação da gestão da administração municipal no reconhecimento à história de ocupação das cidades. Infelizmente essa é a realidade política vivenciada na maioria das cidades, que crescem e se modificam de acordo com os interesses da indústria da construção, que disputa com a população de baixa renda os benefícios destinados pela União à habitação de interesse social.

Referências

ALFONSIN, Betânia. O Significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária sustentável** – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 69-98.

BRASIL. **Lei nº 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 27 jun. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%20C3%A7ao.htm>. Acesso em: 27 jun. 2012.

03/constituicao/constitui%20C3%A7ao.htm>. Acesso em: 27 jun. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

_____. **Instrução Normativa nº 34**, de 28 de setembro de 2011a. Regulamenta a Resolução nº 182, de 18/08/2011, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que cria o Programa Minha

Casa, Minha Vida - Entidades - MCMV-E, com a utilização dos recursos da União previstos no inciso II do art. 2º da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_Habitacao_n_105_02.03.2012.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2012.

_____. **Portaria nº 465**, de 03 de outubro de 2011b. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial -FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/>

[stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_465_FAR_CONSOLIDADA_2012_07_06.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_465_FAR_CONSOLIDADA_2012_07_06.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2012.

CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social. **PREZEIS EM REVISTA**. Coleção Cadernos CENDHEC – Vol. 18. Recife, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

UN-HABITAT. **The Right to Adequate Housing** – Fact Sheet nº 21. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2012.