

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Programa Minha  
Casa Minha Vida e a  
colisão entre direitos  
fundamentais**

*Program My House My Life  
and the collision between  
fundamental rights*

Michelle Lucas Cardoso Balbino

**VOLUME 3 • N. 1 • JAN. - JUN. 2013**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**  
**PUBLIC POLICY AND SOCIAL DEVELOPMENT**

# Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais

## *Program My House My Life and the collision between fundamental rights*

Michelle Lucas Cardoso Balbino<sup>1</sup>

### Resumo

A falta de moradia sempre esteve presente na vida da grande maioria dos brasileiros. Com a finalidade de melhorar essa perspectiva, o governo brasileiro há anos vem atuando no setor habitacional mediante políticas habitacionais. Contudo, as ações realizadas durante todo esse tempo permaneceram insuficientes para mudar este panorama. Porém, recentemente, o Governo, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, inicia um programa habitacional em larga escala, denominado “Programa Minha Casa Minha Vida”. Esse Programa tem como finalidade proporcionar habitação às populações mais carentes da população, bem como intensificar as atividades econômicas do setor da construção civil. Diante desses fatos, surge o presente trabalho que tem como objetivo estudar as políticas públicas e os programas governamentais, com foco no Programa Minha Casa Minha Vida, traçando os principais direitos fundamentais interligados a esse programa governamental, retratando por fim, a existência de conflitos entre esses direitos fundamentais. Utilizou-se o método dialético para abordagem do tema, com interpretação da realidade por meio de uma pesquisa aplicada, que tem por fim gerar conhecimentos para aplicação prática da solução dos conflitos existentes entre os direitos fundamentais no caso em estudo. Portanto, buscou-se por este trabalho ressaltar a necessidade de uma definição melhor das políticas públicas disponibilizadas à população, pois com a implementação surgem também conflitos de direitos fundamentais, os quais devem ser considerados e solucionados para a melhoria da qualidade de vida de toda a sociedade, principalmente para a percepção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, não podendo considerar como prioritários apenas os setores econômicos e sociais quando se formula uma política pública.

**Palavras-chave:** Habitação. Programas governamentais. Direitos fundamentais. Conflitos.

### Abstract

Lack of housing has always been present in the lives of the vast majority of Brazilians, with the purpose to improve this perspective, the Brazilian government has been working for years in housing through housing policies, and however, the actions taken during this time remained insufficient to change this panorama. However, recently the Government through the Growth Acceleration Program starts a large-scale housing program, called Programs My House My Life. This program aims to provide housing the poorest populations of the population and enhance the economic activities of the

\* Artigo recebido em 18/02/2013  
Artigo aprovado em 30/03/2013

<sup>1</sup> Advogada e Professora Universitária; pós-graduada em Direito Público pela Sociedade Universitária Gama Filho - Rio de Janeiro/RJ (2008-2009); especialista em Direito, Impacto e Recuperação Ambiental, pela Universidade Federal de Ouro Preto – Ouro Preto/MG (2008-2010); mestranda em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental, pela Universidade Federal de Ouro Preto – Ouro Preto/MG. (2011-2013).

construction industry. Given these facts, the present work arises that aims to study Public Policy and Government Programs, focusing on the Programs My House My Life, tracing the main fundamental rights connected to this government program, portraying finally, the existence of conflicts between these fundamental rights. We used the dialectical method to approach the topic with interpretation of reality through applied research, which aims to generate knowledge for practical application of the solution of conflicts between fundamental rights in our case. Therefore, we sought for this study emphasize the need for a better definition of public policies available to the population, as also with the implementation arise conflicts of fundamental rights, which must be considered and resolved to improve the quality of life of all society, especially to the perception of an ecologically balanced environment and cannot be considered as only the priority economic and social sectors when formulating public policy.

**Keywords:** Housing. Government programs. Fundamental rights. Conflicts.

## 1 Introdução

Desde os primórdios da humanidade, o homem sempre viveu em comunidade, sendo que, ao longo da história, passou a integrar e constituir grandes núcleos populacionais denominados de cidades, tendo como finalidade principal destes núcleos a garantia de melhores condições de vida aos seus membros. Contudo, ao promover o adensamento urbano, diversos problemas foram surgindo e influenciaram diretamente a qualidade de vida dessa população urbana, tendo como destaque a falta de moradia por grande parte dos cidadãos.

Assim, no intuito de minimizar esses conflitos e melhorar o bem-estar de toda uma coletividade, o desenvolvimento de uma gestão local é extremamente importante, sendo observada nos últimos anos, grande disseminação de políticas públicas com programas governamentais, que estabelecem um conjunto de ações e regras para a promoção do bem-estar social e dos direitos do cidadão.

Dentre os pontos de atuação do Governo Federal estão os programas de auxílio à habitação, que visam proporcionar moradias às pessoas de baixa renda do país. Contudo, a disseminação de políticas públicas por meio dos programas governamentais de auxílio à habitação,

como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), implementado pelo Governo Federal, tema central deste artigo, faz surgirem conflitos entre direitos fundamentais. A existência desses conflitos de direitos fundamentais na implementação de uma política pública representa a problemática que fundamenta e estimula este artigo.

Assim, o presente trabalho tem como meta a realização de um estudo acerca das políticas públicas e os programas governamentais, com foco no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal, traçando, contudo, os principais direitos fundamentais interligados a esse programa governamental e, por fim, retratar a existência de conflitos entre tais direitos estabelecendo mecanismos de soluções para o caso.

## 2 Políticas públicas e os programas governamentais

Ao longo da história humana, a população mundial viveu em sua grande maioria na zona rural, sendo que apenas 5% (cinco por cento) viviam nos centros urbanos. Porém, essa perspectiva foi alterada no século XX, que passou a ser reconhecido como o século das mudanças expressivas da atividade humana, quando as cidades passaram a integrar o cotidiano, com a multiplicação do número e do tamanho das cidades, que nos últimos anos possuem mais da metade da humanidade vivendo na zona urbana, ocasionando o surgimento de uma complexidade dos impactos.<sup>2</sup>

José de Ávila Coimbra, relata de forma bem sintetizada o conceito de cidade ao afirmar que se trata de um “[...] lugar que o Homem adaptou para centro de convivência e trabalho, organizando nela o tempo e o espaço, transformando-a intensamente - e quase sempre de maneira desordenada - no seu próprio ambiente”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> FRANCO, R. M. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILIPPO JÚNIOR, Arlindo et al (Org.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999.

<sup>3</sup> COIMBRA, J. A. A. A cidade, esfera da vida em sociedade: uma visão ecológica humanista. In: PHILIPPO JÚNIOR, Arlindo et al (Org.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999. p. 86.

Diante de uma visão antrópica, a cidade é um ecossistema artificial, ou seja, um ambiente do Homem, onde ele impõe ações tecnológicas sobre a natureza criando, assim, um novo ecossistema que atende às “necessidades” da humanidade nestes novos tempos. Muitos doutrinadores acreditam que as cidades representam mais que um ecossistema, trata-se, pois de um centro mecânico de um ou mais ecossistemas.<sup>4</sup>

Frente a essa grande intervenção no ecossistema natural para a indexação em prol de cidades que apresentem maiores benefícios aos seus habitantes, surge um grande problema: a falta de experiência dos governantes na gestão local para o desenvolvimento e a ocupação do espaço de forma a não ocasionar maiores perdas à população que vive nas cidades,<sup>5</sup> mesmo porque, esse inevitável impulso de adensamento urbano termina por colocar sérios problemas à qualidade de vida.<sup>6</sup>

O rápido e desordenado crescimento das cidades faz surgir impactos de caráter diversos na vida da população, trazendo à “[...] tona um problema crucial: o espaço, ou o ambiente urbano, sofrem uma modificação radical em seus fluxos de energia e de materiais, incorporando novos caminhos e dinâmicas em sua história”<sup>7</sup>

A grande existência de impactos na vida da população urbana leva ao surgimento de conflitos que permanecem incrustados no meio social, sendo, portanto, extremamente necessário definir pensamentos e

concepções para aperfeiçoar e solucionar tais problemas inerentes aos espaços urbanos.<sup>8</sup>

Nesses termos, quando se observam os problemas inerentes aos espaços urbanos, tem-se como uma das principais questões inerentes a dignidade da pessoa humana, a falta de moradia da população, assim, no intuito de minimizar esses conflitos e melhorar o bem-estar de toda uma coletividade, nos últimos anos, o poder público vem disseminando políticas públicas por meio de Programas Governamentais. Dentre os pontos de atuação governamental estão os programas de auxílio à habitação, que visam proporcionar moradias às pessoas de baixa renda do país.

Contudo, antes de adentrar ao tema principal deste artigo, cabe apresentar a definição do que seriam políticas públicas e programas governamentais, incluindo aqui um estudo acerca do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Primeiramente, políticas públicas são ações que, por meio de leis e de normas abrangentes, estabelecem um conjunto de regras, de programas, de ações, de benefícios e de recursos voltados à promoção do bem-estar social e dos direitos do cidadão. Em seu livro “Direito Administrativo e Políticas Públicas”, Maria Paula Dallari Bucci aponta que: “[...] são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”<sup>9</sup>

Para Cristiane Derani, o conceito de políticas públicas está centrado na concepção de que, trata-se de um “[...] fenômeno oriundo de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação dos comportamentos sociais”<sup>10</sup>

Nesta feita, as políticas públicas devem ser estruturadas mediante deliberações democráticas, com atuação de toda a sociedade, dando voz de participação tanto aos

<sup>4</sup> COIMBRA, J. A. A. a cidade, esfera da vida em sociedade: uma visão ecológica humanista. In: PHILIPPO JÚNIOR, Arlindo et al (Org.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999.

<sup>5</sup> FRANCO, R. M. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILIPPO JÚNIOR, Arlindo et al (Org.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999.

<sup>6</sup> COIMBRA, J. A. A. A cidade, esfera da vida em sociedade: uma visão ecológica humanista. In: PHILIPPO JÚNIOR, Arlindo et al (Org.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999.

<sup>7</sup> FRANCO, R. M. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILIPPO JÚNIOR, Arlindo et al (Org.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999. p. 20.

<sup>8</sup> FRANCO, R. M. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILIPPO JÚNIOR, Arlindo et al (Org.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999.

<sup>9</sup> BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241.

<sup>10</sup> DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 131.

grupos com maioria de componentes como aos grupos minoritários, afinal de contas, as políticas públicas têm como fundamento “[...] a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais”.<sup>11</sup>

Vale ressaltar que, um único plano ou programa não pode ser considerado uma política pública, “[...] sendo preciso o conjunto articulado de programas operando para a realização de um objetivo, como partes de um todo”.<sup>12</sup>

Outro fato que deve ser considerado é que nem toda decisão política, ou seja, a escolha de uma alternativa a seguir, chega a ser uma política pública, que é a concretização de várias decisões políticas. Ademais, as políticas públicas devem ser vistas como um “[...] processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”.<sup>13</sup>

As políticas públicas possuem diversas fases (ou ciclos), sendo elas: a formação da agenda, a formulação e implementação das ações, o monitoramento e, por fim, a avaliação dessas políticas. Portanto, políticas públicas representam a exposição de motivos, de fundamentos e de objetivos que visam orientar os programas de governo na resolução de problemas sociais, ou seja, trata-se da aproximação da sociedade à Administração Pública.

As partes envolvidas no processo de formulação das políticas públicas são chamadas de atores; são eles que estabelecem os projetos a serem desenvolvidos e nelas, as necessidades e obrigações das partes que podem ser tanto públicas como privadas. Os atores públicos são todas entidades públicas envolvidas na produção das políticas públicas, já os atores privados são os entes privados (empresários e trabalhadores) que proporcionam a formulação das políticas públicas. Cristiane Derani aponta que: “[...] daí o sentido de ‘política’ (como qualificativo

desta espécie de norma constitucional) referir-se à ação pública de sujeitos, públicos e privados, que têm em comum o fato de construírem a coexistência na polis”.<sup>14</sup>

Os atores privados podem atuar mediante audiências públicas, abaixo-assinados, mobilizações sociais ou iniciativas judiciais para elaboração das políticas públicas. Contudo, mesmo as pessoas de direito privado, físicas ou jurídicas, possuindo capacidade de formular as políticas públicas, o Estado ainda é considerado “[...] o principal formulador das políticas de desenvolvimento, ao introduzir a dimensão política no cálculo econômico, em busca da constituição de um sistema econômico nacional”.<sup>15</sup>

Diante disso, a participação de toda a sociedade na formulação, na decisão e na execução das políticas públicas, por meio de audiências e de consultas públicas, é fundamental para a estruturação de políticas públicas mais coesas e eficazes, pois, o “[...] sucesso desta supõe que todas as categorias da população e de todas as forças sociais, conscientes de suas responsabilidades, contribuam para a proteção e a melhoria do ambiente, que, afinal, é bem e direito de todos”.<sup>16</sup>

Mas qual a diferença existente entre políticas públicas, planos e programas governamentais? Marta Ferreira Santos Farah aponta que políticas públicas são entendidas “[...] como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses. Um programa governamental, por sua vez, consiste em uma ação de menor abrangência em que se desdobra uma política pública”.<sup>17</sup> Já o plano é definido como a expressão da política geral do Estado, ou seja, o “[...] ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas

<sup>11</sup> BERCOVICI, G. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 144.

<sup>12</sup> MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 62.

<sup>13</sup> BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 264.

<sup>14</sup> DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 140.

<sup>15</sup> BERCOVICI, G. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143.

<sup>16</sup> MILARÉ, É. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 833.

<sup>17</sup> FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, jan./abr. 2004. p. 47. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2011.

coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações”<sup>18</sup>

Contudo, no Brasil, tais instrumentos, apesar de serem utilizados, não possuem o desenvolvimento continuado para o estabelecimento de ações governamentais eficientes. É o que expõe Gilberto Bercovici ao afirmar que o “Estado brasileiro não está, e nunca esteve, apesar das inúmeras tentativas, organizado para formular e executar uma política de desenvolvimento continuada. Surgem planos, mas não há planejamento”<sup>19</sup>.

Constata-se então que o Brasil adota atualmente um grande número de programas governamentais, os quais possuem atuação restrita e com pouca possibilidade de perpetuação, no tempo, fator que prejudica e muito a melhoria da qualidade de vida almejada por toda a sociedade.

Apesar da redemocratização, o Brasil permanece até os dias de hoje como uma das sociedades mais desiguais do mundo, o que proporciona o surgimento de diversos conflitos socioeconômicos e culturais na população em geral. No intuito de minimizar esses conflitos e melhorar o bem-estar de toda uma coletividade, nos últimos anos, o poder público vem disseminando políticas públicas por meio de Programas Governamentais. Dentre os pontos de atuação governamental, estão os programas de auxílio à habitação, que visam proporcionar moradias às pessoas de baixa renda do país.

Em se tratando de habitação, no Brasil, desde os anos de 1960 existe uma atuação forte no sentido de promover a chamada política habitacional, por meio de pacotes habitacionais compostos por uma série de medidas, as quais foram denominadas de programas governamentais de habitação, e aos quais o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é vinculado. Passa-se assim, ao estudo aprofundado da evolução habitacional no Brasil e desse Programa Governamental, foco deste trabalho

### 3 Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): análise cronológica, crítica e comparativa

O sonho da casa própria circunda o imaginário dos cidadãos desde a origem da humanidade, sendo observado, desde a pré-história, onde “[...] tomar posse de uma caverna significava colocar-se a salvo das variações climáticas, dos ataques de animais selvagens e de grupos rivais. Milênios depois, o problema da casa própria continua longe de ser resolvido”<sup>20</sup>. Contudo, na atualidade o déficit habitacional é tido como um dos maiores problemas enfrentados em quase todas as cidades do país, tendo como principal causa o crescimento desordenado e a inexistência de moradias suficientes.<sup>21</sup>

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – afirma que a falta de moradias de qualidade para os segmentos de baixa renda possui diversos fatores que, interagindo entre si, provocam o déficit habitacional em todo o país. Afirma ainda que a política habitacional não pode ser tratada isoladamente das demais políticas sociais, devendo ser analisada em uma relação recíproca com as demais políticas, afinal de contas, a falta de moradia adequada é um dos elementos da pobreza, também chamada de pobreza-moradia ou pobreza-habitação. Assim, atuando na melhoria da qualidade de vida da população por meio de uma moradia digna, tal fato proporcionará a redução da pobreza no longo prazo.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> BUENO, E. *Caixa: 150 anos de uma história brasileira*. Porto Alegre: Buenas Idéias, 2010. p. 222.

<sup>21</sup> ANDREOLA, P.; CENCI, D. R. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os conflitos socioambientais urbanos: desafios para a sustentabilidade nas cidades*. [S.l.]: Escola Superior de Direito Municipal, abr. 2011. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.esdm.com.br%2Finclude%255CdownloadSA.asp%3Ffile%3Ddownloads%255CPatr%25EDcia%2520Andreola%2520e%2520Daniel%2520Rubens%2520Cenci\\_652011143423.pdf&rct=j&q=O%20Direito%20ao%20Meio%20Ambiente%20Ecologicamente%20Equilibrado%20e%20os%20Conflitos%20Socioambientais%20Urbanos%3A%20Desafios%20para%20a%20Sustentabilidade%20nas%20Cidades.&ei=xjWcTtDsLsLl0QGE78XIBA&usg=AFQjCNFrqodKk31xBr8sHXD04ABgbqT\\_VA](http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.esdm.com.br%2Finclude%255CdownloadSA.asp%3Ffile%3Ddownloads%255CPatr%25EDcia%2520Andreola%2520e%2520Daniel%2520Rubens%2520Cenci_652011143423.pdf&rct=j&q=O%20Direito%20ao%20Meio%20Ambiente%20Ecologicamente%20Equilibrado%20e%20os%20Conflitos%20Socioambientais%20Urbanos%3A%20Desafios%20para%20a%20Sustentabilidade%20nas%20Cidades.&ei=xjWcTtDsLsLl0QGE78XIBA&usg=AFQjCNFrqodKk31xBr8sHXD04ABgbqT_VA)>. Acesso em: 16 dez. 2011.

<sup>22</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise nº 14*. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.

<sup>18</sup> BERCOVICI, G. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 145.

<sup>19</sup> BERCOVICI, G. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 148.

Essa falta de moradia fez o governo brasileiro atuar no setor habitacional pela primeira vez no ano de 1937, quando foram regulamentadas as Carteiras Prediais dos Institutos de Pensão e Previdência, primeiro órgão público a financiar a casa própria aos trabalhadores de baixa renda.<sup>23</sup>

Essa ação do governo é vista como uma atuação de caráter social, pois, apesar de ser um bem privado, a política de habitação possibilita que seja financiado para determinado segmento da população (de baixa renda) com tributos pagos por todos, contribuindo, assim, para o bem-estar social por meio da estabilidade social.<sup>24</sup>

No intuito de solucionar tal problema que aflige o país desde o seu início, em 1996, o Governo Federal, valendo-se do novo ambiente econômico, promoveu uma série de ações visando combinar programas de subsídios governamentais a mecanismos de mercado para o financiamento habitacional, com a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário em 1997, que visava somente às operações de mercado, implementou ações a fim de recuperar a capacidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço como principal fonte de recursos para a política habitacional de interesse social,<sup>25</sup> sendo mantido até os dias de hoje com a característica de aporte financeiro para a conquista da casa própria.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, as áreas de política de desenvolvimento urbano, de políticas setoriais de habitação e de políticas de subsídio à habitação popular passaram a ser realizadas pelo Ministério, por meio da Secretaria Nacional de Habitação. Apesar das mudanças institucionais ocorridas, a política de habitação popular continuou tendo como objetivo principal viabilizar a aquisição da casa própria, tendo nesse momento, além do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), também o Orçamento Geral da União (OGU) como fontes principais de recursos.

Porém, esses recursos ainda permanecem insuficientes para atender à demanda para a redução do déficit de moradias. Surge então, em julho de 2005, a Lei n.º 11.124, como o objetivo de atender às famílias mais carentes, implantando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A Lei reforça o foco na habitação social, promovendo a centralização dos programas e as ações de financiamento da habitação popular, por meio dos recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – (fontes primárias), do OGU, de empréstimos externos e internos, de contribuições diversas e de receitas operacionais.<sup>26</sup>

Além das mudanças legislativas, em setembro de 2006, o governo federal promoveu uma série de medidas para incentivar a construção de novas moradias, contudo, nem todas as medidas foram direcionadas à habitação popular. Na verdade, o governo atuou em três pontos: redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 10% para 5% sobre materiais de construção; alteração da lei de cunho fiscal na qual propiciou que as empresas de construção civil fossem incluídas na Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, com redução e simplificação da tributação e, por fim, possibilitou que as empresas obtivessem empréstimos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a construção de moradias para seus trabalhadores, desde que sejam construídas nas proximidades dessas empresas.<sup>27</sup>

Como se pode observar, no ano de 2006, não ocorreram mudanças substanciais nos rumos da política habitacional; contudo, no ano seguinte, em janeiro de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego,

<sup>23</sup> BUENO, E. *Caixa: 150 anos de uma história brasileira*. Porto Alegre: Buenas Idéias, 2010.

<sup>24</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise nº 14*. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.

<sup>25</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise nº 14*. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012, p. 282.

<sup>26</sup> BRASIL. *Lei n.º 11.124, 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Planalto, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

<sup>27</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise nº 14*. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.

intensificando inclusão social e melhora na distribuição de renda.<sup>28</sup>

O setor habitacional está contemplado nas duas primeiras grandes linhas. Com relação à primeira, o programa será desenvolvido de acordo com ações baseadas em três eixos: infraestrutura logística, energética e social e urbana.<sup>29</sup>

Ressalta-se que, o eixo social e urbano engloba investimentos em energia elétrica (Luz para Todos), saneamento, habitação, metrô e recursos hídricos. A segunda linha refere-se às medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, por meio da concessão de crédito à Caixa Econômica Federal, pela União, para aplicação em saneamento e em habitação popular, além de contemplar aumento de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que são aplicados no Programa de Arrendamento Residencial a fim de promover liquidações antecipadas e novas operações e arrendamento residencial para os grupos de baixa renda.<sup>30</sup>

Concluído em 2010, o PAC 1 reduziu tributos para diversos setores, com uma renúncia fiscal de R\$ 6,6 bilhões apenas em 2007, fator que estimulou o investimento, recompensando o corte de tributos. Essa iniciativa fez com que a crise de 2008 fosse quase que imperceptível no país, sendo o PAC um dos grandes responsáveis pela rápida retomada do crescimento em 2010, em virtude da quantidade de investimentos.<sup>31</sup>

Em 29 de março de 2010, foi lançada a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento, o chamado PAC 2, que incorpora ainda mais ações nas áreas social e urbana, além de mais recursos para continuar

construindo a infraestrutura logística e energética para sustentar o crescimento do País, sendo os investimentos organizados em seis grandes eixos: transportes; energia; cidade melhor; comunidade cidadã; minha casa, minha vida; e água e luz para todos.<sup>32</sup>

O PAC HABITAÇÃO tem como objetivo “[...] reduzir o déficit habitacional, garantir o acesso à casa própria e melhorar a qualidade de vida da população são os objetivos que norteiam as ações do PAC Minha Casa, Minha Vida”.<sup>33</sup>

No PAC 2, a previsão é de que em quatro anos, entre 2011 e 2014, sejam investidos R\$ 279 bilhões, valor este dividido em três frentes: R\$ 30,5 bilhões para urbanização de assentamentos precários; R\$ 72,5 bilhões para o Programa Minha Casa, Minha Vida; R\$ 176 bilhões para o financiamento habitacional realizados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).<sup>34</sup> Apesar dos cortes no Orçamento Geral da União de 2012, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou que as despesas previstas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram integralmente preservadas.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) atua tanto nos Programas Nacionais de Habitação Urbano e Rural (PNHU e PNHR), como no Programa Habitacional Popular Entidades (PHPE) e em municípios com menos de 50 mil habitantes e com mais de 50 mil habitantes, sendo este último com recursos providos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).<sup>35</sup>

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 25 de março de 2009, teve seu início efetivo em 13 de abril daquele mesmo ano, por meio da edição da Medida Provisória n.º 459/2009, tendo como finalidade a criação de mecanismos de incentivo à produção e à

<sup>28</sup> PAC 2: medidas institucionais e econômicas. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/medidas-institucionais-e-economicas-e-investimentos>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

<sup>29</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* n.º 14. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.

<sup>30</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* n.º 14. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012. p. 288.

<sup>31</sup> PAC 2: medidas institucionais e econômicas. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/medidas-institucionais-e-economicas-e-investimentos>. Acesso em: 12 fev. 2012.

<sup>32</sup> PAC 2. Conheça o PAC. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/conheca-o-pac>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

<sup>33</sup> PAC 2: PAC habitação. Brasília 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/pac-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

<sup>34</sup> PAC 2: PAC habitação. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/pac-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

<sup>35</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília: 2011. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=863&Itemid=200](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=863&Itemid=200)>. Acesso em: 20 dez. 2011.

aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos.

Em 07 de julho de 2009, a Lei n.º 11.977 fez a conversão da Medida Provisória em lei e passou a dispor acerca do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Os participantes do Programa são a Caixa Econômica Federal (CEF), agente executor do Programa; o Ministério das Cidades, que representa o agente gestor do Programa; o Ministério da Fazenda, que fixa a remuneração da CAIXA, pelas atividades exercidas no âmbito do Programa; o Poder Público Estadual e Municipal com participação por meio de assinatura de Convênio com a CAIXA; construtoras e órgãos assemelhados os quais participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do Programa e o Público Alvo que são as famílias beneficiadas.

Assim, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) constitui um programa do Governo Federal, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Referido programa é destinado às famílias indicadas pelo município ou Governo do Estado/Distrito Federal. A seleção é realizada pela CAIXA e os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas por venda com parcelamento.

Os investimentos no Programa Minha Casa Minha Vida serão destinados principalmente para a construção de casas para famílias de baixa renda, contudo, prevê ainda a transformação de favelas em bairros populares, com a intenção de urbanizar os assentamentos precários e proporcionar qualidade de vida para a população, com acesso a bens como: água, esgoto, iluminação, saúde, educação, esporte, lazer e cultura.<sup>36</sup>

Como se pode observar, a política habitacional brasileira até então se baseou na oferta de subsídios e de créditos individualizados para a obtenção das propriedades privadas novas em áreas ainda não edificadas; contudo, com o advento do Programa Minha Casa Minha Vida, tal fato começou a mudar, pelo menos na região das favelas.

Essa modalidade de programa habitacional com restrição para construção de apenas novas unidades em glebas e terrenos não edificados vinha sofrendo sérias críticas quanto à sua aplicação, pois ela não viabilizava as possibilidades de reciclagem e de reabilitação de edifícios já existentes localizados em espaços urbanos consolidados, em especial nos centros das cidades.<sup>37</sup>

Afinal de contas, conforme dados do IPEA, existem atualmente cerca de 5.084.284 de domicílios vagos nas áreas urbanas, dos quais, 87,9% estão em condições de ocupação, fator que prejudica ainda mais o desequilíbrio do mercado habitacional.<sup>38</sup> Considerando esses dados, é surpreendente a existência de um déficit habitacional urbano se existe grande estoque de moradias vagas; contudo, tal fato é explicado pela acumulação de moradias apenas nas parcelas mais ricas da população, que utilizam os imóveis para o mercado de aluguel. No entanto, por este não ser um ramo muito rentável, faz com que os proprietários mantenham os imóveis fora do mercado; ademais, os grandes “calotes” realizados por locatários também proporcionam esse quadro.

Com fins a reverter essas questões relacionadas ao crescimento de domicílios vagos nas áreas urbanas, diversos países utilizam um mecanismo que vem causando grande sucesso: trata-se do auxílio ao aluguel, que “[...] pode ser repassado diretamente ao inquilino ou por meio de incentivos fiscais aos construtores de imóveis de aluguel acessíveis aos segmentos mais pobres da população”.<sup>39</sup>

Referida prática de auxílio ao aluguel é retratada por Alexander Von Hoffman como uma alternativa governamental para redução dos gastos públicos e melhoria na distribuição da moradia nas cidades, reduzindo o

<sup>36</sup> PAC 2: PAC habitação. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/pac-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

<sup>37</sup> ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. *As armadilhas do Pacote Habitacional*. Campinas: Universidade de Campinas, 2008. Disponível em: <[http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/As\\_armadilhas\\_do\\_pacote\\_habitacional.pdf](http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/As_armadilhas_do_pacote_habitacional.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2012.

<sup>38</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise nº 14*. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.

<sup>39</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise nº 14*. Brasília: IPEA, 2007. p. 280. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.

número de domicílios vagos. O autor retrata ainda que, mais vale contribuir para a melhoria social por meio de moradia digna, do que utilizar grandes e caros investimentos em programas governamentais de construções de moradias. *In verbis*:

In an era of drastic reductions in government expenditures for social programs, the success of housing developments as safe havens and places of social betterment will depend not on new, expensive social programs but on screening tenants and coordinating with local social service agencies, schools and educational services, and the police. And if, as Presidente Clinton has stated, the era of big federal government is over, the advocates for effective housing policy now should refocus their energies on state and local governments and the private sector.

For many housing advocates, such pragmatic approaches to policy may be too modest. The simple goal of providing decent and safe housing to low-income people where they now live is not socially heterogeneous society. Yet it is just as worthy and, in these perilous times for social policy, has the advantage of being remotely possible.<sup>40</sup>

Em uma análise comparativa, os programas de subsídios habitacionais às populações de baixa renda tiveram em todo o mundo um grande crescimento nos últimos anos, principalmente em relação ao microfinanciamento. O Banco Mundial estima que cerca de seis milhões de pessoas de baixa renda têm acesso a essa modalidade de financiamento na América Latina.<sup>41</sup>

Nos Estados Unidos não seria diferente; naquele país, os programas de subsídios habitacionais às populações de baixa renda são bem antigos, porém, foi no ano de 1986, por meio de uma Lei de Reforma Fiscal, que se criou o *Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC)*, com vistas a substituir outras subvenções fiscais para habitação de baixa renda, as quais foram eliminadas.

Edgar O. Olsen aponta que esse Programa em poucos anos se tornou o segundo maior meio de propor-

cionar subsídios habitacionais para populações de baixa renda, veja:

The LIHTC was enacted hastily as a part of the Tax Reform Act of 1986 to replace other tax subsidies for low-income housing that were eliminated. Within a few years, it will become the second largest program of housing subsidies to low-income households, surpassing public housing. For projects not financed by tax-exempt bonds, the tax credit pays 70 percent of the cost of developing the project.<sup>42</sup>

Contudo, o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD) dos Estados Unidos opera uma série de outros programas que oferecem moradia assistida e serviços de apoio também à população de baixa renda, até mesmo para a população idosa, veja:

HUD operates five programs that designate assisted housing developments for either low-income elderly residents alone, or low-income elderly residents and residents with disabilities. The primary HUD program that provides housing for low-income elderly households is the Section 202 Supportive Housing for the Elderly program. Established in 1959, it is the only HUD program that currently provides housing exclusively for elderly residents.<sup>43</sup>

Nesse diapasão, deve-se considerar que, um dos maiores desafios da política habitacional tem sido estabelecer as fontes para liberação de recursos para financiamento aos segmentos de baixa renda, fato não alcançado em muitos países subdesenvolvidos.<sup>44</sup>

Tal fato também é observado nos Estados Unidos, sendo que o autor Edgar O. Olsen aponta para a seguinte evidência: os primeiros anos de um programa de construção de habitações são representados pelo aumento estremado do consumo, contudo, antes de chegarem à média de “suas vidas úteis” esses projetos tendem a de-

<sup>40</sup> VON HOFFMAN. A. High Ambitions: The Past and Future of American Low-Income Housing Policy. *Housing policy debate*, Washington, v. 7, p.423-446, 1996. Disponível em: <[http://content.knowledgeplex.org/kp2/kp/text\\_document\\_summary/scholarly\\_article/relfiles/hpd\\_0703.pdf](http://content.knowledgeplex.org/kp2/kp/text_document_summary/scholarly_article/relfiles/hpd_0703.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2012. p. 442.

<sup>41</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* nº 14. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.

<sup>42</sup> OLSEN, E. O. Housing Programs for Low-Income Households. In: MEANS-Tested Transfer Programs in the United States. University of Chicago Press. jan. 2003. p. 373-374. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c10259.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

<sup>43</sup> PERL, L. Section 202 and Other HUD Rental Housing Programs for Low-Income Elderly Residents. In: CONGRESSIONAL Research Service. Aging Senate, set. 2010. p. 1. Disponível em: <<http://aging.senate.gov/crs/aging13.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

<sup>44</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* nº 14. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.

cair na oferta de habitações, tendo em vista o fato de que os programas de habitação geralmente oferecem grandes benefícios aos destinatários, em comparação com a renda média deles.

The increase in housing consumption is especially marked for new construction programs in their early years. However, well before they reach the midpoint of their useful lives these projects have provided less desirable housing than the housing occupied by voucher recipients. All programs increase aggregate housing consumption more than would occur if each participant were given a cash grant equal to his or her housing subsidy.

The net effect of these changes in consumption patterns is that housing programs typically provide large benefits to their recipients. Although mean benefit is large compared with their mean income, it is small compared with the cost to taxpayers.<sup>45</sup>

Diante de todos os fatos apontados até o presente momento, o desenvolvimento de novas estruturas de microcrédito para aquisição de moradias pelas populações de baixa renda é fundamental, sendo por meio de microcrédito para a habitação ou por auxílio aluguel. Fato é que essas novas estruturas são vistas como “[...] um potencial para uma colaboração marginal ao financiamento habitacional”<sup>46</sup>

Ademais, essa visão relacionada apenas com a expansão urbana pode acarretar sérios problemas como: a falta de infraestrutura dos equipamentos urbanos (infraestrutura básica) nas cidades para o suporte dessas novas edificações; a ausência/ineficiência de planejamento para instalação de equipamentos comunitários como escolas, creches e hospitais, dentre outras questões inerentes à expansão.

Tais questões também acontecem em países desenvolvidos, como os Estados Unidos, onde os programas de habitação para populações de baixa, apesar de trazerem grandes benefícios, como o aumento substancial de

habitações, provocam também impactos, como o aumento significativo de consumo de matérias primas.<sup>47</sup>

Ademais, alguns autores apontam que os pacotes habitacionais promovidos pelo governo brasileiro desde então, não representam uma “política habitacional”, mas sim uma “falácia”, pois têm sido alicerçados “[...] sobre uma política de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária e confundindo política habitacional com política de geração de empregos”<sup>48</sup>

Trata-se de uma crítica severa às medidas adotadas pelo governo que estimulam a produção habitacional para manutenção do crescimento dos setores imobiliários e da construção civil, que acabam por estimular a indústria e gerando empregos, contudo, sem enfrentar a questão da precariedade da moradia da maior parte da população.

Outros autores apontam que o lado social da política habitacional não pode retirar de cogitação a importância da atuação no segmento de mercado do setor habitacional, o qual responde por grande parcela das atividades econômicas e do número de empregos gerados na economia.<sup>49</sup>

Portanto, o importante na gestão desses programas de habitação para populações de baixa renda em todo o mundo é definir os resultados e priorizá-los, afinal de contas, muitos programas ao longo do tempo perdem a intenção inicial de sua existência, qual seja, proporcionar moradias dignas às populações de baixa renda dos países.

Contudo, definir os parâmetros de bem-estar e os impactos desses parâmetros na sociedade e no meio em que se vive é extremamente difícil, pois a formação de conflitos de direitos é inevitável, o que causa sérios pro-

<sup>45</sup> OLSEN, E. O. Housing Programs for Low-Income Households. In: MEANS-Tested Transfer Programs in the United States. University of Chicago Press. jan. 2003. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c10259.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2012.

<sup>46</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* nº 14. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012, p. 297.

<sup>47</sup> OLSEN, E. O. Housing Programs for Low-Income Households. In: MEANS-Tested Transfer Programs in the United States. University of Chicago Press. jan. 2003. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c10259.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2012, p. 436.

<sup>48</sup> ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. *As armadilhas do pacote habitacional*. Campinas: Universidade de Campinas, 2008. p. 2. Disponível: <[http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/As\\_armadilhas\\_do\\_pacote\\_habitacional.pdf](http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/As_armadilhas_do_pacote_habitacional.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2012.

<sup>49</sup> SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, jul. 1999. Disponível em: <[http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td\\_0654.pdf](http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0654.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2011.

blemas a toda a sociedade. Afinal de contas, desde que a humanidade foi criada, o consumo extremo sempre é ponderado acima dos interesses coletivos de proteção ao meio ambiente, sendo essa uma demonstração concreta do egocentrismo intrínseco do homem.

Tal fato é retratado por Hugh Lacey, ao apontar que “[...] o crescimento econômico *per se* é um componente essencial [...], e ele tem recebido prioridade sobre a sustentabilidade, o que culminou na profunda crise ambiental que enfrentamos atualmente, com suas implicações sociais muitas vezes devastadoras”.<sup>50</sup>

Gilberto Dupas também defende esse pensamento afirmando que o capitalismo global gerou duas tensões fundamentais: a estagnação dos níveis de miséria e de pobreza (com concentração de renda) e a crise ambiental sem precedentes provocada pelo modelo econômico “sucateador” de produtos e “esbanjador” de energia.<sup>51</sup>

Em tal circunstância, a crise ecológica é crescente, sendo certo que a espécie humana corre um sério risco de desaparecer, tendo em vista a dependência de colapso dos ecossistemas e dos recursos naturais, que estão escassos, o que faz surgirem conflitos entre os direitos fundamentais de crescimento econômico, de moradia e de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como definição trazida no documento final do esquema internacional de implementação da Educação das Nações Unidas para um Desenvolvimento Sustentável, realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em 2005, “[...] os problemas e desafios aos quais a promoção do desenvolvimento sustentável se refere são de alcance mundial – na verdade, estão relacionados com a sobrevivência do planeta como morada da sociedade humana”.<sup>52</sup>

Assim, a colisão entre direitos fundamentais é cada vez mais evidenciada, sendo certo que a definição de qual direito fundamental deve prevalecer, esbarra na capacidade do homem de definir que, para haver a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente sadio é necessário priorizar o desenvolvimento social e humano com capacidade de suporte ambiental. Para melhor análise dessa temática, passa-se ao estudo dos direitos fundamentais.

#### 4 Dos Direitos fundamentais

Como se pode observar pelos pontos abordados até o presente momento, com a gestão de programas de habitação para populações de baixa renda, nasce também uma colisão de direitos fundamentais, tendo em vista as diversas definições de parâmetros de bem-estar social. Assim, é extremamente importante definir quais os direitos fundamentais que estão diretamente ligados ao presente caso, definindo a amplitude e as consequências de cada um na percepção da realidade da implementação de programas governamentais dessa natureza.

Contudo, necessário se faz, para continuação do tema, estabelecer a diferença entre as expressões: Direitos Humanos, Direitos do Homem e Direitos Fundamentais.

Paulo Bonavides<sup>53</sup> faz duras críticas ao uso indifferente desses termos, colocando que, pela palavra “fundamental”, entende-se tudo aquilo que é essencial, necessário; que funciona como fundamento básico.

Dessa maneira, Vladimir Brega Filho traz que Direto Fundamental “[...] é o mínimo necessário para a existência da vida humana”.<sup>54</sup> Não se deve esquecer que esse mínimo essencial deve assegurar o princípio da dignidade humana e garantir uma vida digna.

No que diz respeito aos “Direitos Humanos”, Vladimir Brega Filho<sup>55</sup> os distingue dos Direitos Fundamentais entendendo que, enquanto eles são normatizados no corpo de uma Constituição, os outros são positivados em

<sup>50</sup> LACEY, H. Crescimento econômico, meio ambiente e sustentabilidade social: a responsabilidade dos cientistas e a questão dos transgênicos. In: DUPAS, Gilberto (Org.). *Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais*. São Paulo: Editora UNESP, 2008. p. 91-130. p. 91.

<sup>51</sup> DUPAS, G. O impasse ambiental e a lógica do capital. In: DUPAS, Gilberto (Org.). *Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais*. São Paulo: Editora UNESP, 2008. p. 21-89.

<sup>52</sup> UNESCO. *Década da Educação das Nações Unidas para um Desenvolvimento Sustentável, 2005-2014: documento final do esquema internacional de implementação*. Brasília, 2005. p. 30. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139937por.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2012.

<sup>53</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Medeiros, 2012.

<sup>54</sup> BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 66.

<sup>55</sup> BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

preceitos de cunho internacional. Todos eles firmados pelo princípio da dignidade da pessoa humana e necessários à manutenção da vida humana.

Para Canotilho (1998, p. 359), os “[...] direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); Direitos Fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaciotemporalmente”.<sup>56</sup>

Feita tal observação acerca da diferença dessas expressões, passa-se a utilizar a expressão de “Direitos Fundamentais”, por ser ela a mais comum entre a doutrina e pela própria Constituição Federal.

Nesta feita, o presente capítulo traz um estudo inicial acerca dos direitos fundamentais, apresentando posteriormente os conceitos dos direitos fundamentais diretamente ligados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal (Direito Fundamental Social de Moradia; Ordem Econômica e Financeira e Direito Fundamental do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado - Sustentabilidade), além de definir as consequências de cada direito fundamental no caso concreto.

Primeiramente, é essencial definir o conceito de direitos fundamentais, Plauto Faraco de Azevedo traz o seguinte conceito para o termo: “[...] conjunto de direitos e liberdades jurídicas e institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo”,<sup>57</sup> assim, trata-se do reconhecimento por meio de lei de direitos e de garantias dos cidadãos.

Numa visão clássica, os direitos fundamentais consistem em mecanismos de defesa do indivíduo em face da atuação do Estado, os quais estão elencados na Carta Magna de 1988, em que se preveem direitos e deveres individuais e coletivos. Nesse contexto, assim conceitua José Afonso da Silva:

Direitos Fundamentais do Homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo,

aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualitativo fundamental acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do homem, não como o macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. Direitos Fundamentais do Homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos fundamentais. É como conteúdo que a expressão direitos fundamentais encabeça o Título II Ca Constituição, que se completa, como Direitos Fundamentais da Pessoa Humana, expressamente, no art. 17.<sup>58</sup>

Já Taís Nader Marta e Gisele Paschoal Cucci conceituam os direitos fundamentais como sendo:

[...] princípios gerais do direito, possuindo fundamentalidade formal e material, o que lhes afere uma função central no ordenamento jurídico, influenciando todas as normas do ordenamento jurídico. Esses direitos tratam de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive, ou seja, são direitos reconhecidos pelo Estado para propiciar uma vida mais digna ao homem.<sup>59</sup>

Assim, o conceito de Direito Fundamental torna-se ainda mais complexo quando estes são analisados sob um foco histórico e social. A maior problemática dos Direitos Fundamentais é a busca por um fundamento absoluto que seja capaz de respaldá-los no sentido de garantir seu conteúdo essencial e eficácia.

Contudo, a falta de coercibilidade necessária à efetivação de referidos documentos, faz com que esses direitos sejam denominados de direitos humanos, sendo que, à medida que se caminha para a sua exigibilidade, por meio da positivação, referidos direitos passam a ser denominados de direitos fundamentais.<sup>60</sup>

Assim, a distinção básica entre direitos humanos e direitos fundamentais é que aqueles visam à proteção dos direitos e liberdades, contudo, não existem fatores que proporcionam a aplicação desses direitos, ou seja, a

<sup>56</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

<sup>57</sup> AZEVEDO, P. F. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 46.

<sup>58</sup> SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 182.

<sup>59</sup> MARTA, T. N.; CUCCI, G. P. *Estudos de direitos fundamentais*. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 52.

<sup>60</sup> AZEVEDO, P. F. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

falta coercibilidade necessária à efetivação dos direitos humanos, enquanto que os direitos fundamentais possuem meios de garantir os direitos e liberdades por meio de documentos positivados, mais especificamente por Constituições Federais, leis supremas de um país. Portanto, os direitos e liberdades, quando não positivados, são considerados direitos humanos, caso contrário são direitos fundamentais, passíveis de coerção daqueles que os contrariarem.

Contudo, a ideia de direitos humanos, cujo discurso internacional tem avançado imensamente nos últimos tempos, “[...] coexiste com um certo ceticismo real, em círculos criticamente exigentes, quanto à profundidade e coerência dessa abordagem”.<sup>61</sup> Devendo considerar ainda que a ideia internacional para fundamentar a oratória sobre os direitos humanos como vitória é vista como certa “ingenuidade”, com a finalidade, muitas vezes, de ludibriar as populações, em busca de vantagens para certos grupos dominantes.

Assim, surge a necessidade de consolidação dos direitos fundamentais como norma obrigatória, resultado de um amadurecimento histórico; diante desse fato, é fácil perceber por que os “[...] direitos fundamentais não sejam sempre os mesmos em todas as épocas, não correspondendo, além disso, invariavelmente, na sua formulação, a imperativos de coerência lógica”.<sup>62</sup>

Por esse motivo os direitos fundamentais costumam ser distinguidos em gerações de direitos ou, conforme a preferência da doutrina atual, em dimensões dos direitos fundamentais, tendo em vista o momento do seu surgimento, embora todos se correlacionem.<sup>63</sup>

Essa distinção entre gerações dos direitos fundamentais é estabelecida apenas com o propósito de situar os diferentes momentos em que esses grupos de direitos surgem como reivindicações acolhidas pela ordem jurídica. Deve-se ter presente, entretanto, que falar em sucessão de gerações não significa dizer que os direitos previstos num momento tenham sido suplantados por aqueles surgidos em instante seguinte. Os direitos de cada geração persistem válidos juntamente com os direitos da nova geração, ainda

que o significado de cada um sofra o influxo das concepções jurídicas e sociais prevalentes nos novos momentos. Assim, um antigo direito pode ter o seu sentido adaptado às novidades constitucionais (*sic*).<sup>64</sup>

A primeira dimensão refere-se ao direito à liberdade, com origem no final do século XVIII, a partir das Revoluções Liberais. Trata-se de direitos individuais, civis e políticos, que buscam a defesa e a participação do cidadão, além de assegurar os direitos do indivíduo frente ao Estado, ou seja, são direitos e liberdades exercidos contra o Estado.

A referida dimensão está sintetizada em alguns documentos históricos marcantes como a Magna Carta de 1215 de João Sem Terra e as Declarações, seja a americana em 1776, seja a francesa em 1789, denominada de Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão.<sup>65</sup> Para Plauto Faraco de Azevedo, nessa dimensão, exige-se do Estado apenas uma prestação negativa de não atuação em detrimento dos direitos de liberdade do cidadão.<sup>66</sup>

Na segunda dimensão de direitos fundamentais está o direito de igualdade, que surgiu no século XX por meio da Revolução Industrial. Essa dimensão dá proteção aos direitos coletivos, por meio do Estado Social (direitos sociais, econômicos e culturais), exigindo do Estado uma atuação positiva, com vistas a assegurar suporte econômico necessário ao exercício dos direitos previstos na primeira dimensão.

Os direitos de segunda dimensão são os chamados direitos sociais, “[...] não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singularizados”.<sup>67</sup>

Já Plauto Faraco de Azevedo aponta que a questão social deve-se à penúria em que se achava a maioria a população no século XIX e na primeira metade do século XX, fator que levou o Estado a intervir, exercendo a

<sup>61</sup> SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2010. p. 292.

<sup>62</sup> BRANCO, P. G. G. Direitos fundamentais: tópicos de teoria geral. In: MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 307-370. p. 308.

<sup>63</sup> LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>64</sup> BRANCO, P. G. G. Direitos fundamentais: tópicos de teoria geral. In: MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 307-370. p. 310.

<sup>65</sup> LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>66</sup> AZEVEDO, P. F. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

<sup>67</sup> BRANCO, P. G. G. Direitos fundamentais: tópicos de teoria geral. In: MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 307-370. p. 308.

justiça distributiva para remediar as desigualdades, assegurando, com isso, o direito ao trabalho, à justa remuneração, à previdência social e à assistência aos desamparados, dentre outros direitos sociais.<sup>68</sup>

No final da Segunda Guerra Mundial, surgiu a necessidade dos países desenvolvidos auxiliarem os países subdesenvolvidos, nascendo, assim, a terceira dimensão que consagra o direito à fraternidade, envolvendo os direitos ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento ou ao progresso e à comunicação. Ressalta-se que esses são direitos transindividuais, ou seja, direitos difusos e coletivos.

A peculiaridade difusa e coletiva dos direitos de terceira geração deve-se ao fato de que tais direitos não são concebidos para a proteção do homem isoladamente, mas para a coletividade de um grupo.

A terceira dimensão refere-se aos direitos de solidariedade e de fraternidade, em que sobressai o direito, mesmo que até hoje seja considerado uma utopia,<sup>69</sup> afinal de contas, o ser humano é inserido em uma coletividade e passa a ter direitos de solidariedade.

Neste momento, é importante esclarecer que as três primeiras dimensões são definidas na doutrina de forma pacífica como sendo: direito de liberdade (1ª dimensão), direitos sociais (2ª dimensão) e direitos difusos e coletivos (3ª dimensão). Alguns doutrinadores ainda consideram a existência de uma quarta dimensão e, mesmo, de uma quinta dimensão; contudo, essas dimensões ainda aguardam sua consagração na esfera do direito internacional e das ordens constitucionais internas.<sup>70</sup>

Para Paulo Bonavides, ilustre constitucionalista cearense, a quarta dimensão surge da necessidade de resguardar a pluralidade como direito fundamental, tendo em vista o fato de que, a partir da globalização política, a existência de direitos apenas para as questões coletivas não bastou para assegurar o direito à democracia, à informação e ao pluralismo (respeito às diferenças).<sup>71</sup>

Contudo, outros autores, como Norberto Bobbio, consideram que referida dimensão de direitos decorreria dos avanços no campo da engenharia genética, ao colocarem em risco a própria existência humana, por meio de manipulação do patrimônio genético.<sup>72</sup>

Se a doutrina diverge acerca da definição do tema inerente à quarta dimensão, muitos autores nem chegam a mencionar sobre a existência da quinta dimensão. Para Paulo Bonavides, a quinta dimensão visa assegurar o direito à paz, colocando-a em lugar de destaque, superando um tratamento incompleto e teoricamente lacunoso, onde o direito à paz possui relevância no contexto multidimensional, sendo necessária sua inserção em uma dimensão autônoma.<sup>73</sup> Contudo, em respeito ao direito à paz, outros autores apontam que ele pertenceria à terceira dimensão, nascendo então a grande divergência na doutrina.<sup>74 75</sup>

Assim, para o exercício do direito, deve-se operar o respeito aos direitos fundamentais, pois, o Estado de Direito somente poderá existir se o mesmo existir, contudo, havendo colisão entre direitos fundamentais, qual deveria prevalecer? Esse é o tema abordado neste trabalho, mais especificamente a colisão entre os direitos fundamentais de moradia, ordem econômica e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Portanto, antes de se definir qual direito fundamental deve prevalecer quando se analisa a aplicação de um programa governamental de auxílio à habitação, é fundamental que se apresentem as definições de todos os direitos envolvidos em tal programa. Assim, enumerar e definir quais os direitos fundamentais impactados pelo programa de auxílio à moradia é o ponto que se passa a relatar.

#### 4.1. Do Direito fundamental social de moradia

O primeiro direito fundamental diretamente relacionado ao programa governamental de auxílio à habitação em estudo é o Direito Fundamental Social de Moradia, que constitui um direito social (direito à moradia)

<sup>68</sup> AZEVEDO, P. F. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

<sup>69</sup> AZEVEDO, P. F. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

<sup>70</sup> SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. 493 p.

<sup>71</sup> BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2002. 805 p.

<sup>72</sup> BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

<sup>73</sup> BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2002. 805p.

<sup>74</sup> BRANCO, P. G. G. *Direitos fundamentais: tópicos de teoria geral*. In: MENDES, Gilmar Ferreira (Org.) *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>75</sup> AZEVEDO, P. F. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

previsto no artigo 6<sup>o</sup> da Constituição Federal. O referido direito social foi introduzido pela Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, tem o seu reconhecimento também no inciso IX do artigo 23 da Carta Magna, que aponta ser de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento.

Como se pode observar, o inciso em análise determina um dever dos entes estatais para com os cidadãos brasileiros necessitados de habitação, sendo, portanto, um poder-dever estatal. José Afonso da Silva aponta que se trata de uma “[...] ação afirmativa destinada a executar prestações positivas estatais no interesse das classes menos favorecidas [...] obrigação de promover tais programas de moradia e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.<sup>77</sup>

Etimologicamente, moradia é o mesmo que morada, que por sua vez significa “1. Lugar onde se mora, casa de habitação; domicílio, residência. 2. Lugar onde existe habitualmente uma certa e determinada coisa. 3. Estada, permanência, residência [...]”.<sup>78</sup> Assim, o direito fundamental social à moradia estabelecido na Constituição Federal representa o direito de permanecer habitualmente em um local.

Contudo, o direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria, pois a moradia representa local onde se abriga a família de modo permanente, não sendo necessariamente por meio da propriedade,<sup>79</sup> porém, a aquisição da casa própria constitui o meio mais eficaz de efetivação do direito à moradia, pois deve envolver além da ocupação/habitação, também a existência de condições dignas da pessoa humana (inciso III do artigo 1º, CF) e o direito à intimidade e à privacidade (inciso X do artigo 5º, CF).

Frente às determinações trazidas pelo artigo 6º e pelo inciso IX do artigo 23, ambos da Constituição Federal, claro está que, “[...] o cidadão não pode ser privado de uma moradia, nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros”,<sup>80</sup> o que demonstra a necessidade de uma ação positiva pelo Estado para a eficácia do direito à moradia.

No Brasil, “[...] as carências habitacionais das camadas populacionais de baixa renda são muito grandes [...]. Tais carências fazem que haja um relativo consenso na literatura de que as políticas públicas na área de habitação devem buscar atender prioritariamente a essas camadas”.<sup>81</sup>

Com vistas a implementar as determinações trazidas pela Constituição Federal em relação aos Direitos Sociais, o Segundo Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH II (Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002), após diagnóstico estabelecido em 1996 pelo Primeiro Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH, apresentou ações objetivas para o desenvolvimento de certos direitos específicos, dentre tais direitos está a Garantia do Direito à Moradia.

Referido Programa aponta que, em atendimento aos anseios da sociedade civil, foram estabelecidas novas formas de acompanhamento e monitoramento das ações contempladas no Programa Nacional de Desenvolvimento Humano. Referidas ações deixam de ser elaboradas como propostas a objetivos de curto, de médio e de longo prazo, e passam a ser implementadas por meio de planos de ação anuais.<sup>82</sup>

O PNDH II apresenta a Garantia do Direito à Moradia por meio de 12 (doze) pontos nos quais prioriza a promoção de moradia adequada, com atendimento das condições ambientais, de salubridade, de privacidade, de segurança, de saneamento básico, de infraestrutura urbana, além da estruturação de programas e ações de governamentais com fins à habitação popular, entre outros.

<sup>76</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>77</sup> SILVA, J. A. *Comentário contextual à Constituição*. 6.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 275.

<sup>78</sup> MICHAELIS. *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2009. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=morada>>. Acesso em: 07 jan. 2012.

<sup>79</sup> SILVA, J. A. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 186.

<sup>80</sup> SILVA, J. A. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2009. p. 275.

<sup>81</sup> SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, jul. 1999. Disponível em: <[http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td\\_0654.pdf](http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0654.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2011, p.8-9

<sup>82</sup> PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH-2). Brasília: SDH/PR, 2002. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

Os programas e ações governamentais para habitação popular são apresentados em 04 (quatro) dos 12 (doze) pontos destinados à garantia do direito à moradia, reforçando a ideia de que a aquisição da casa própria constitui o meio mais eficaz de efetivação desse direito social fundamental. O Programa Nacional De Direitos Humanos (PNDH II) traz em seu rol de Propostas de Ações Governamentais, os itens abaixo que asseguram esse direito fundamental, veja:

420. Promover a igualdade de acesso ao crédito, por meio da estruturação de uma política de subsídios de origem fiscal que possa mesclar recursos onerosos e não onerosos, potencializando o alcance social dos programas e ações de governo, especialmente para populações de baixa renda.

421. Apoiar a regulamentação do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH.

423. Incentivar a participação da sociedade na elaboração, execução e acompanhamento de programas de habitação popular.

426. Apoiar políticas destinadas à urbanização das áreas de moradia ocupadas por populações de baixa renda, tais como favelas, loteamentos e assentamentos [...].<sup>83</sup>

Em continuidade com as conquistas adquiridas ao longo do PNDH II, em 2009, por meio do Decreto Presidencial n.º 7.037/2009, foi aprovado o Terceiro Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH III, que assimila os grandes avanços conquistados ao longo dos últimos anos e aponta as ampliações para o acesso às políticas fundamentais para o respeito à dignidade humana, dentre elas o direito à moradia.

Dentre os pontos trazidos pelo PNDH III,<sup>84</sup> vale destacar o Terceiro Objetivo Estratégico que visa garantir o acesso a terra e à moradia para a população de baixa renda e para grupos sociais vulneráveis, garantindo no

item “g”<sup>85</sup> a priorização de programas habitacionais às populações de baixa renda.

Vale registrar que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi criado em 2005, por meio da promulgação da Lei n.º 11.124/2005, que conta anualmente com cerca de um bilhão de reais para projetos de urbanização ou construção de moradias destinadas à população de baixa renda, reconhecendo, assim, o direito à moradia digna como um direito humano.<sup>86</sup>

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) corresponde ao primeiro passo elaborado pelo Governo Federal com vistas a estruturar o programa de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, o qual deu origem, 04 (quatro) anos depois, ao PMCMV.

Assim, o PMCMV representa a efetivação do direito fundamental social à moradia previsto na Constituição Federal; contudo, referido direito fundamental deve ser observado de forma a garantir também a efetividade do direito fundamental que garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à ordem econômica e financeira.

<sup>85</sup> g) Garantir que nos programas habitacionais do governo sejam priorizadas as populações de baixa renda, a população em situação de rua e grupos sociais em situação de vulnerabilidade no espaço urbano e rural, considerando os princípios da moradia digna, do desenho universal e os critérios de acessibilidade nos projetos.

Responsáveis: Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Parceiros: Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República  
Recomendação: Recomenda-se a facilitação do acesso a subsídios e créditos habitacionais para famílias de baixa renda, priorizando o cadastro de mulheres a partir dos dados do Cadastro Único.

<sup>86</sup> BRASIL. *Lei n.º 11.105, 24 de março de 2005*. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória no 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei no 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/lei/L11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/lei/L11105.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

<sup>83</sup> PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH-2). Brasília: SDH/PR, 2002. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2011, p. 28.

<sup>84</sup> PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH-3). Brasília: SDH/PR, 2010. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/PNDH III/PNDH III.pdf](http://portal.mj.gov.br/sedh/PNDH%20III/PNDH%20III.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2011.

Afinal de contas, é de grande importância a atuação do Estado com fins a garantir atividade econômica que promova o aumento do número de empregos e o meio ambiente que permita uma melhor qualidade de vida a todos.

A ênfase no lado social da política habitacional não deve obscurecer a importância da atuação do governo sobre o segmento de mercado do setor habitacional, dado que tal setor responde por parcela significativa da atividade econômica e do número de empregos gerados na economia.<sup>87</sup>

Portanto, é de fundamental importância ter-se em mente a necessidade de observação de diversos prismas para o alcance da efetivação do direito fundamental de moradia, sem com isso prejudicar outros direitos que podem ser, sobre diversos aspectos e pontos de vista, necessários à manutenção da qualidade de vida e do bem-estar da população.

#### 4.2 Da Ordem econômica e financeira

Mesmo repercutindo diretamente no Direito Fundamental Social de Moradia, os programas governamentais de auxílio à habitação também influenciam diretamente na vida econômica e financeira das populações, pois proporcionam alteração na capacidade econômica das populações inseridas nesse contexto, bem como proporciona mudanças na qualidade de vida dos cidadãos, sendo, portanto, mais um direito fundamental diretamente ligado ao presente estudo, o qual deve ser estudado e resguardado no momento de implementação de políticas públicas dessa natureza.

Originária da terceira dimensão dos direitos fundamentais, na qual o direito à fraternidade é consagrado também pela proteção ao desenvolvimento e ao progresso, a Ordem Econômica e Financeira visa assegurar aos cidadãos a existência digna, afinal de contas, é por meio do respeito à dignidade da pessoa humana que os valores básicos do ser humano são fundamentados, protegendo não apenas o cidadão contra ofensas, mas também

afirmando o pleno desenvolvimento de todos os seres humanos.<sup>88</sup>

Mas o que vem a ser a garantia de uma existência digna? Sérgio Luiz Junkes aponta que essa existência digna “[...] implica que cada pessoa, indistintamente, de acordo com as exigências peculiares de sua natureza física, espiritual e política, deve poder dispor daqueles meios materiais necessários para viver de uma maneira confortável”.<sup>89</sup>

Assim, a dignidade da pessoa é elemento da natureza do ser humano, um valor jurídico supremo que corresponde a todos por igual, respeitando as diferenças internas de cada pessoa, além das diferentes circunstâncias nas quais a pessoa poderá se inserir.

Como já afirmado anteriormente, a ordem econômica deve assegurar a todos os cidadãos a existência digna. No Brasil, as bases constitucionais do atual sistema econômico brasileiro encontram-se dispostas no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, nos artigos 170 a 192 da CF, especificamente no artigo 170,<sup>90</sup> no qual estão elencados os princípios balizadores da atividade econômica, objetivando, assim, a proteção da dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, como forma de atender/buscar a justiça social.

Como se pode observar, o desenvolvimento econômico é analisado como um meio para atingir o objetivo pretendido, qual seja, o bem-estar da sociedade, conforme as determinações previstas pela justiça social, por

<sup>88</sup> ALCALÁ, H. N. A dignidade da pessoa e os direitos econômicos, sociais e culturais: uma aproximação latino-americana. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, p. 17-43, 2005.

<sup>89</sup> JUNKES, S. L. A justiça social como norma constitucional. *Resenha eleitoral: nova série*, Florianópolis, v. 12, n. 1, 2005. p. 49.

<sup>90</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

<sup>87</sup> SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, jul. 1999. p. 9. Disponível em: <[http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td\\_0654.pdf](http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0654.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2011.

meio da redução das desigualdades nas esferas econômicas, sociais, culturais e ambientais.

Para a compreensão da importância da ordem econômica na garantia do bem-estar social, faz-se necessário estabelecer uma análise dos aspectos inerentes à ordem econômica e à aplicabilidade das normas relacionadas ao tema. É o que será apresentado neste momento.

A expressão “ordem econômica” é apontada por Eros Roberto Grau<sup>91</sup> como sendo um “[...] termo de conceito de fato, para conotar o modo de ser empírico de determinada economia concreta, apresenta essa mesma economia, realidade do mundo do ser, como suficientemente normatizada”.

Diante disso, a ordem econômica é vista atualmente como sendo um sistema de princípios e de regras jurídicas que representa o capitalismo atual, tendo como fundamento a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa privada. Como se pode analisar, segundo os ditames do artigo 170 da Constituição Federal, o bem-estar social somente será plenamente alcançado se houver uma atuação forte na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa.

Contudo, além das normas previstas na Constituição Federal, diversos princípios devem ser considerados no momento de assegurar o direito à ordem econômica; dentre eles, destacam-se, tendo em vista o tema deste trabalho, os seguintes princípios: propriedade privada; função social da propriedade; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais/sociais e a busca do pleno emprego.

Assim, os fundamentos estabelecidos pelo artigo 170 da Constituição Federal, de acordo com os princípios definidos acima, devem ser aplicados em conjunto com os fundamentos do artigo 225 também da Constituição Federal, que assegura a defesa do meio ambiente, tendo o “[...] efeito de condicionar a atividade produtiva ao respeito do meio ambiente, e possibilitar ao Poder Público interferir drasticamente, se necessário, para que a exploração econômica preserve a ecologia”.<sup>92</sup>

A Ordem Econômica está orientada para solucionar os problemas não só econômicos e ambientais, mas também sociais, com fins a garantir a redução das desigualdades regionais/sociais, o pleno emprego e a função social da propriedade, todos eles intimamente ligados à questão do problema de déficit habitacional no país, temática deste trabalho.

Afinal de contas, deve-se respeitar tanto as normas como os princípios contidos na Constituição, mesmo porque, “[...] o princípio constitui o centro de um sistema, tem importância fundamental e básica para que as demais normas do sistema, neste caso o jurídico, possam fazer sentido dentro da lógica normativa de determinado sistema”.<sup>93</sup> Portanto, a ordem econômica deve contribuir com o desenvolvimento social, garantindo, assim, condições de vida digna a toda a sociedade.

#### **4.3 Do Direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado (sustentabilidade)**

Por fim, além de repercutindo diretamente no Direito Fundamental Social de Moradia e na Ordem Econômica e Financeira, os programas governamentais de auxílio à habitação também influenciam diretamente nas condições ambientais do local de implementação do programa e no entorno, pois proporcionam alteração na capacidade de matéria prima oferecida, bem como proporcionam um aumento dos impactos ao meio ambiente para a construção de novas unidades habitacionais, resultando em um impacto também na garantia do Direito Fundamental do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, que se passa a análise neste momento.

Tal questão deve-se ao fato de que, no Brasil e em muitos outros países, durante um longo período de tempo, acreditava-se que o meio ambiente era uma fonte inesgotável e que os recursos naturais fossem infinitos. Nesse cenário, o crescimento econômico e o processo de industrialização predatória trouxeram resultados desastrosos para o planeta, o que levou ao desenvolvimento da sociedade urbana e industrial de forma desordenada, sem planejamento, à custa de níveis crescentes de poluição e de degradação ambiental.

<sup>91</sup> GRAU, E.R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 60.

<sup>92</sup> SILVA, J. A. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 714.

<sup>93</sup> WANDSCHEER, C. B. Integração e proteção das comunidades de remanescentes de quilombos com base nos princípios e normas constitucionais brasileiras: uma questão de justiça social. In: LIBERATO, Ana Paula (Coord.). *Direito socioambiental em debate*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 58.

Essa percepção manteve-se até que os problemas relacionados à degradação do meio ambiente, contaminação do ar, da água e do solo (com efeitos diretos sobre a saúde da população) se intensificaram. Foi na década de 1970 que houve o agravamento dos problemas ambientais e, conseqüentemente, uma maior conscientização desses problemas em todo o mundo. A partir de então, percebeu-se a necessidade de transição do modelo de desenvolvimento baseado na economia de uso predatório da natureza para um modelo baseado no aproveitamento sustentado dos recursos naturais, com vistas ao atendimento das necessidades do homem de forma compatível com a proteção do meio ambiente, o chamado desenvolvimento sustentável.<sup>94</sup>

Vale registrar as palavras do grande Ignacy Sachs que relata a necessidade de incorporação de outros pilares no conceito de sustentabilidade, ou “ecodesenvolvimento”, conforme as próprias palavras do autor. Assim, para esse autor, devem estar presentes as cinco dimensões desse conceito, quais sejam: sustentabilidade social; sustentabilidade econômica; sustentabilidade ecológica; sustentabilidade espacial e, por fim, a sustentabilidade cultural.<sup>95</sup>

Como se pode observar, Ignacy Sachs aponta a necessidade de cinco dimensões para a configuração do desenvolvimento sustentável, colocando além da proteção ao meio ambiente (sustentabilidade ecológica), equidade na distribuição de renda (sustentabilidade social) e eficiência econômica (sustentabilidade econômica), também a necessidade de melhor distribuição territorial das populações (sustentabilidade espacial) e continuidade cultural da sociedade (sustentabilidade cultural).<sup>96</sup>

Passados vinte anos da Conferência de Estocolmo e cinco anos após a divulgação do Relatório Brundtland, foi realizada no Rio de Janeiro/Brasil, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio 92. Os compromissos específicos adotados pela Conferência Rio-92 incluem duas convenções, uma sobre Mudança do Clima e outra sobre Biodiversidade, além de

um plano de ação que se chamou Agenda 21, criado para viabilizar a adoção do desenvolvimento sustentável em todos os países.

No tocante à legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988 foi um marco na defesa do meio ambiente, ao trazer um capítulo inteiro dedicado à proteção ambiental. O tema é abordado em diversos títulos e capítulos. O Título VIII (Da Ordem Social), em seu Capítulo VI, no artigo 225, *caput*, diz que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Este capítulo incorpora várias disposições da Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981, também considerada como marco na área ambiental por ser a primeira lei federal a abordar o meio ambiente como um todo, abrangendo os diversos aspectos envolvidos e as várias formas de degradação ambiental, e não somente a poluição causada pelas atividades industriais ou o uso de recursos naturais.

Importa ressaltar que a Constituição de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental, trazendo mecanismos para sua proteção e seu controle. Antes de sua promulgação, o tema foi abordado somente de forma indireta, mencionado em normas hierarquicamente inferiores.

Desse modo, o meio ambiente passou a ser um bem tutelado juridicamente. Com isso, o direito a um meio ambiente sadio passou à categoria de direito fundamental propriamente dito, ao ser contemplado na Carta Magna em seu artigo 225.

Contudo, deve-se considerar que o objetivo de tutela jurídica prevista no artigo 225 não é tanto em relação à proteção do meio ambiente em seus elementos constitutivos. O que a Constituição Federal visa é a proteção da qualidade do meio ambiente, em função da qualidade de vida.

Para José Afonso da Silva, o artigo 225 da Constituição Federal tutela dois objetos: “**um imediato** - que é a qualidade do meio ambiente - e **outro mediato** - que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão qualidade de vida”<sup>97</sup>

<sup>94</sup> BRAGA, B. et al. *Introdução à engenharia ambiental: o desafio do desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

<sup>95</sup> SACHS, Ignacy. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

<sup>96</sup> SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

<sup>97</sup> SILVA, J. A. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 837.

(Grifo). Assim, o objeto do direito de todos é um meio ambiente qualificado e não qualquer meio ambiente.

Ressalta-se que, “[...] pela via da norma constitucional, o meio ambiente é alçado ao ponto máximo do ordenamento, privilégio que outros valores sociais relevantes só depois de décadas, ou mesmo séculos, lograram conquistar”.<sup>98</sup>

Nesses termos, é direito de todos os cidadãos a qualidade ao equilíbrio ecológico do meio ambiente, sendo essa qualidade convertida em um bem jurídico tutelado pela Constituição Federal, sendo assim, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Fato é que a questão ambiental permeia o texto constitucional, sendo considerada um direito fundamental, o qual deve ser priorizado para a garantia da melhor qualidade de vida.

Em 2002, o Segundo Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH II, implantado no mês de maio de 2002, veio também incorporar ações específicas no campo da garantia do direito ao meio ambiente saudável e implementar as determinações trazidas pelo artigo 225 da Constituição Federal, apresentando 12 (doze) pontos com fins de garantir o direito a um meio ambiente saudável, sendo que, nesses pontos, está determinado que o direito a um meio ambiente saudável constitui um direito humano, além de priorizar o fortalecimento dos órgãos de fiscalização ambiental, da educação ambiental em todos os níveis de ensino, e assegurar a preservação do patrimônio natural, da proteção de espécies ameaçadas, da biodiversidade e da promoção do desenvolvimento sustentável, entre outros.

Já o Terceiro Programa Nacional de Direito Humanos – PNDH III apresenta as estratégias relativas ao tema Desenvolvimento e Direitos Humanos centrada na inclusão social e na garantia do exercício amplo da cidadania, garantindo espaços consistentes às estratégias de desenvolvimento local e territorial, agricultura familiar, pequenos empreendimentos, cooperativismo e economia solidária. Em relação ao meio ambiente e às cidades sustentáveis, esse programa prioriza o fomento de pesquisas de tecnológicas socialmente inclusivas constituindo pila-

res para um modelo de crescimento sustentável capaz de assegurar os direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.<sup>99</sup>

Como se pode observar, o direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado exprime uma norma de aplicação imediata e, de forma concreta, traz diversos benefícios diretos e indiretos à qualidade de vida e ao bem-estar da população em que se insere.<sup>100</sup>

Assim, para muitos autores “[...] a promoção de meios de vida sustentáveis deve se tornar parte da linha mestra da estratégia de desenvolvimento e não pode ter sucesso sem a participação dos grupos e das comunidades”.<sup>101</sup>

Contudo, existe atualmente outro discurso que deve ser considerado; trata-se da impossibilidade de haver desenvolvimento (baseado no conceito de crescimento) sustentável. Essa teoria aponta que “[...] o termo crescimento sustentável quando aplicado à economia é um mau oximoro – contraditório como prosa e não evocativo como poesia”.<sup>102</sup>

Antes de se analisarem os pontos tradicionalmente apontados acerca da possibilidade ou não de Desenvolvimento/Crescimento Sustentável, os conceitos basilares desse questionamento devem ser apresentados em sua amplitude para que não haja qualquer dúvida acerca do direcionamento e da mensuração das diferenças entre desenvolvimento e crescimento, além de apresentar o conceito de sustentabilidade.

A distinção principal entre crescimento e desenvolvimento é que o primeiro equivale ao aumento de “[...] geração de bens e serviços sem alterações estruturais no processo econômico e, portanto, sem a criação de con-

<sup>98</sup> BENJAMIN, A. H. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE; José Rubens Moraes (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 73.

<sup>99</sup> PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH-3). Brasília: SDH/PR, 2010. Disponível em : <[http://portal.mj.gov.br/sedh/PNDH III/PNDH III.pdf](http://portal.mj.gov.br/sedh/PNDH%20III/PNDH%20III.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2011.

<sup>100</sup> BENJAMIN, A. H. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE; José Rubens Moraes (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

<sup>101</sup> SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007. p. 184.

<sup>102</sup> DALY, H. E. Crescimento sustentável? Não, obrigado. *Ambiente & Sociedade*, v. 7, n. 2, p. 197-202, 2004. p. 197. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24695.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

dições que o tornem sustentável no tempo”,<sup>103</sup> enquanto que o segundo representa a expansão de potenciais existentes, ou seja, a qualificação do processo já realizado, otimizando o sistema e assegurando sua continuidade durante muito tempo.

Conforme entendimento de Herman E. Daly em seu texto “Crescimento Sustentável? Não, Obrigado”, trata-se de ato impossível à capacidade de crescimento sustentável, afinal de contas, “[...] é impossível sair da pobreza e da degradação ambiental através do crescimento econômico mundial”.<sup>104</sup> O mesmo autor reforça seu entendimento alegando que o desenvolvimento somente será sustentável se ocorrer sem crescimento, por meio da melhoria qualitativa de uma base econômica estacionária.

Outros autores também corroboram o mesmo entendimento, ressaltando ainda que, “[...] a sustentabilidade qualitativa não é um compartimento estanque ou um departamento próprio e confinado do planejamento econômico”.<sup>105</sup> existindo apenas em função de novos conceitos e novos valores, desvinculando, portanto, da autossustentabilidade estritamente econômica (que possui visão puramente quantitativa) do crescimento extensivo existente durante anos pela exploração predatória dos recursos naturais, que “[...] espalhava os acréscimos populacionais por novas áreas demográficas, enquanto o produto aumentava no mesmo compasso”.<sup>106</sup>

Assim, claro está que o crescimento não pode ser rotulado apenas como uma possibilidade de existência na forma dita sustentável ou “verde”. O crescimento deve dar lugar ao desenvolvimento, afinal de contas, este último possibilita a adaptação do meio, o aperfeiçoamento de técnicas e de procedimentos e não o aumento da capacidade de produção de forma quantitativa.

Contudo, para que a sustentabilidade qualitativa seja passível de existência, faz-se necessário ter maior capacidade de investimentos na questão ambiental pelos órgãos públicos e pelas empresas. Tal fato vem ocorrendo nos últimos anos, até porque, “[...] os empresários, pressionados pela sociedade e mercado, veem-se obrigados a participar do grupo daqueles empenhados na preservação do meio ambiente, assumindo compromissos com o futuro do planeta: produzir sem agredir o meio ambiente”.<sup>107</sup>

Na contramão de todos esses entendimentos, surgem diversos argumentos que apontam que, para a existência do crescimento no Brasil, o país deve mudar sua legislação ambiental, contudo, “[...] em vez de exigir recuo da legislação ambiental, o crescimento moderno se apoia na capacidade de inovação da sociedade, que resulta da forte interação entre ciência e a tecnologia (C&T)”.<sup>108</sup>

Afinal, os aspectos externos à questão econômica representam de forma expressiva um custo ambiental para o planeta, o qual deve ser internalizado no custo real da empresa para o controle ambiental dos mesmos.

Dessa forma, cada vez mais, as empresas voltam-se para a necessidade de internalização dos custos ambientais com a respectiva identificação dos mesmos. [...]

Para tanto, torna-se indispensável a implementação de um sistema de custos ambientais, a fim de que a empresa possa identificar, mensurar e registrar esses custos. Porém, a implementação de um sistema de custos ambientais exige a introdução de uma filosofia de controle ambiental, planos estratégicos e avaliações de impactos no meio ambiente.<sup>109</sup>

Assim, o desenvolvimento sustentável somente será possível se houver um crescimento estacionário da economia com relação à quantidade de percentual a ser alcançado. Contudo, o crescimento zero não representa a

<sup>103</sup>NUSDEO, F. Sustentabilidade. In: MARQUES, J. R. *Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental*. Campinas: Millennium, 2009. p. 147.

<sup>104</sup>DALY, H. E. Crescimento sustentável? Não, obrigado. *Ambiente & Sociedade*, v. 7, n. 2, p. 197-202, 2004. p. 151. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24695.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2012, p. 197.

<sup>105</sup>NUSDEO, F. Sustentabilidade. In: MARQUES, J. R. *Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental*. Campinas: Millennium, 2009.

<sup>106</sup>VEIGA, J. E. Os desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: Pádua, J. A.. *Desenvolvimento, justiça e meio ambiente*. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009. p. 152.

<sup>107</sup>GUESSER, J. M.; BEUREN, I. M. Caracterização e mensuração dos custos ambientais. *Contab. Vista & Rev*, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 25-31, set. 1998. Disponível em: <<http://face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/viewFile/114/109>>. Acesso em: 13 abr. 2012, p. 26.

<sup>108</sup>VEIGA, J. E. Os desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: PÁDUA, J. A. *Desenvolvimento, justiça e meio ambiente*. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009. p. 151.

<sup>109</sup>GUESSER, J. M.; BEUREN, I. M. Caracterização e mensuração dos custos ambientais. *Contab. Vista & Rev*, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 25-31, set. 1998. p. 28. Disponível em: <<http://face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/viewFile/114/109>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

falta de crescimento, pois, nesse caso, o crescimento será realizado de forma qualitativa, com mudanças no processo que visem ao equilíbrio ambiental e social que passam a se constituir como novos e imperiosos interesses difusos.

Diante do exposto até o presente momento, surge um grande conflito que deve ser analisado, trata-se da colisão entre os três direitos fundamentais, de moradia, da ordem econômica e financeira e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, os quais devem ser resguardados em sua amplitude, tendo em vista as determinações dadas pela Constituição Federal.

### **5 Da Colisão entre os direitos fundamentais de moradia, ordem econômica e do meio ambiente ecologicamente equilibrado**

Como já demonstrado ao longo do trabalho, a disseminação de políticas públicas por meio de Programas Governamentais de auxílio à habitação faz surgir conflitos entre os direitos fundamentais de moradia, à ordem econômica e financeira e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Surge, então, a seguinte dúvida: realmente é possível conciliar crescimento econômico, bem-estar social e meio ambiente?

Tal fato tem suas definições ainda mais acaloradas quando se observa a crise atual econômica e ecológica vivida pelos países “ditos” do primeiro mundo, principalmente aqueles pertencentes à União Europeia, a qual pode refletir em uma crise planetária, tendo em vista a influência desses países no restante do mundo.

Gilberto Dupas aponta que os modos desregrados da produção e de consumo atual, em virtude do crescimento demográfico e do estilo de vida ocidental estão “[...] a ponto de subverter as condições de habitabilidade do planeta e impor uma recessão à atividade econômica, de enfraquecer as atividades produtivas, de agravar dramas sociais e de fragilizar a espécie humana [...]”<sup>110</sup>

Diante desses fatos, existindo violação das normas de proteção ambiental, todos sofrem uma redução do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à

sadia qualidade de vida.<sup>111</sup> Ou seja, se por um lado, a uma parcela da população atendida pelo referido Programa Habitacional do Governo Federal é assegurado o direito à moradia, à proteção à ordem econômica, por outro, a população como um todo tem o direito ao meio ambiente sadio.

Nesse sentido, os impactos causados por programas governamentais podem prejudicar a efetividade da proteção à ordem econômica, bem como ao ambiente ecologicamente equilibrado e também do direito à moradia, visto que a implementação deste último não ocorreu em consonância com a equiprimordialidade entre os direitos fundamentais.

Dessa forma, como um direito não prevalece sobre o outro, uma vez que não existe direito fundamental mais fundamental do que o outro, como deixar o direito à moradia para preservar o meio ambiente, ou como degradar o meio ambiente para garantir moradia, ou ainda, prejudicar o direito de moradia e o meio ambiente em prol da ordem econômica?

Frente ao presente conflito, não há como concluir entendimento de qual direito fundamental deve ter atendimento prioritariamente, pois todos constituem direitos essenciais devidamente assegurados pela Constituição Federal brasileira.

Ao mesmo tempo em que deve ser efetivado o direito de acesso à moradia ao cidadão, é necessário ser respeitado o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, principalmente porque é dever de todos preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Trata-se de direitos fundamentais intimamente interligados, considerando que na ausência de

<sup>110</sup>DUPAS, G. O impasse ambiental e a lógica do capital. In: DUPAS, Gilberto (Org.). *Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais*. São Paulo: UNESP, 2008. p. 21-89. p. 76.

<sup>111</sup>PEREIRA, M. P. Política pública e sustentabilidade ambiental: influências do setor privado na produção do espaço urbano. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM GESTÃO SOCIAL, 4., 2010, Lavras. *Anais...* Lavras: UFLA, 2010.

qualquer deles é impossível fazer valer o princípio basilar da dignidade da pessoa humana.<sup>112</sup>

Nesse diapasão, torna-se impossível suprimir qualquer desses direitos fundamentais, sendo necessária a atuação em prol de uma governança sustentável, na qual o poder público possa exercer uma política urbana eficaz e adequada, realizada por meio da integração entre a cidadania e a valorização ambiental. Assim, é preciso que os agentes públicos e privados busquem uma solução mais razoável que contemple, em sinergia, todos os direitos fundamentais envolvidos.

Assim, a proteção ambiental passa a ser um interesse de grande relevância ao ordenamento jurídico, deixando de ser apenas tema de ambientalistas extremistas sem observância jurídica séria.<sup>113</sup>

Portanto, o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, deve ser observado na implementação do direito social à moradia digna, uma vez que essa moradia deve ser pautada em um ambiente sadio/equilibrado, com valorização do trabalho humano e na livre iniciativa do direito à ordem econômica, garantindo, assim, a qualidade de vida, sendo fundamental a tomada de medidas que resultem na articulação de conhecimentos da realidade local por parte do Governo Federal, para que haja uma gestão mais eficiente e eficaz, o que somente será realizado se forem realizados estudos prévios de impactos ambientais, os quais apontaram as possíveis falhas e melhorias dessas políticas públicas para aplicação nos diversos nichos populacionais existentes no Brasil.

<sup>112</sup> ANDREOLA, P.; CENCI, D. R. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os conflitos socioambientais urbanos: desafios para a sustentabilidade nas cidades*. [S.l.]: Escola Superior de Direito Municipal, abr. 2011. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.esdm.com.br%2Finclude%255CdownloadSA.asp%3Ffile%3Ddownloads%255CPatr%25EDcia%2520Andreola%2520e%2520Daniel%2520Rubens%2520Cenci\\_652011143423.pdf&rct=j&q=O%20Direito%20ao%20Meio%20Ambiente%20Ecologicamente%20Equilibrado%20e%20os%20Conflitos%20Socioambientais%20Urbanos%3A%20Desafios%20para%20a%20Sustentabilidade%20nas%20Cidades.&ei=xjWcTtDsLsflOQGE78XIBA&usq=AFQjCNFrqodKk31xBr8sHXDo4ABgbqT\\_VA](http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.esdm.com.br%2Finclude%255CdownloadSA.asp%3Ffile%3Ddownloads%255CPatr%25EDcia%2520Andreola%2520e%2520Daniel%2520Rubens%2520Cenci_652011143423.pdf&rct=j&q=O%20Direito%20ao%20Meio%20Ambiente%20Ecologicamente%20Equilibrado%20e%20os%20Conflitos%20Socioambientais%20Urbanos%3A%20Desafios%20para%20a%20Sustentabilidade%20nas%20Cidades.&ei=xjWcTtDsLsflOQGE78XIBA&usq=AFQjCNFrqodKk31xBr8sHXDo4ABgbqT_VA)>. Acesso em: 16 dez. 2011, p. 6.

<sup>113</sup> BENJAMIN, A. H. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE; José Rubens Moraes (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

## 6 Conclusão

Concluiu-se, ao longo de todo o trabalho, que o direito fundamental à moradia, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 26/2000, presente no artigo 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988, nos últimos anos, passou a ser amplamente disseminado por meio de políticas públicas pelos governos Federal, Estadual e Municipal. A maior ação para efetivação desse direito fundamental já realizada até o presente momento foi do Governo Federal por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Contudo, o Governo Federal, ao atuar na solução de problemas em nível nacional, como no caso da implantação de programas governamentais da magnitude do PMCMV, acaba refletindo em outros direitos fundamentais como é o caso do direito à ordem econômica e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, um programa com tantas vertentes como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que possibilita a construção de casas próprias às famílias com diversas faixas de renda, apresenta grandes impactos a direitos fundamentais essenciais à sobrevivência da humanidade, principalmente quando se aponta a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e diretamente afetado pelo uso desordenado dos recursos naturais para a operacionalização e implantação do referido programa.

Nesta feita, as políticas públicas não podem negligenciar o atendimento do direito fundamental de preservação ao meio ambiente e à utilização dos recursos naturais de forma sustentável, pois são intimamente interligados, sendo que, na ausência de qualquer um deles, é impossível fazer valer o princípio basilar da dignidade da pessoa humana. Ademais, o direito à ordem econômica com valorização do trabalho humano e na livre iniciativa também deve ser analisado no momento da introdução de políticas públicas voltadas para a regularização do déficit habitacional no país.

Afinal de contas, a supressão de qualquer desses direitos fundamentais é fato inaceitável, tendo em vista o princípio da dignidade da pessoa, sendo necessária a atuação do poder público e dos agentes privados em prol de uma governança sustentável, com integração entre a cidadania e a valorização ambiental do meio ambiente.

Por fim, quando da implementação de programas governamentais de auxílio à habitação, demonstrou-se com clareza a existência de colisões entre três direitos fundamentais que repercutem diretamente na garantia da qualidade de vida de toda população.

Tal fato se deve ao estabelecimento errôneo de uma gestão pública de programa com grande amplitude, principalmente a falta de análise por parte do Governo Federal de aspectos simplórios, como a necessidade de estruturação das prefeituras para a realização de programas com tamanha magnitude, sendo necessário que o Governo Federal, ao implantar programas em nível nacional, observe a realidade vivida em nível local, para que a gestão desses programas passe a ser realizada de forma mais eficiente e eficaz, evitando-se assim a colisão entre direitos fundamentais essenciais à melhoria da qualidade de vida da população.

Portanto, a disseminação de políticas públicas que viabilizem a melhoria da qualidade de vida da população em relação aos aspectos sociais e econômicos também deve ser pautada na manutenção do ecossistema, por ser ponto primordial para a conquista de uma qualidade de vida ecologicamente correta. Assim, é importante que haja tomada de medidas que resultem na articulação de conhecimentos da realidade local por parte do Governo Federal para que haja uma gestão mais eficiente e eficaz, o que somente será realizado se forem realizados estudos prévios de impactos ambientais, os quais apontaram as possíveis falhas e melhorias dessas políticas públicas para aplicação nos diversos nichos populacionais existentes no Brasil.

### Referências

ALCALÁ, H. N. A dignidade da pessoa e os direitos econômicos, sociais e culturais: uma aproximação latino-americana. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 13, n. 52, (jul. - set. 2005), p. 17-43, 2005.

ANDREOLA, P.; CENCI, D. R. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os conflitos socioambientais urbanos: desafios para a sustentabilidade nas cidades*. [S.l.]: Escola Superior de Direito Municipal, abr. 2011. Disponível em: <[http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CPatr%EDcia%20Andreola%20e%20Daniel%20Rubens%20Cenci\\_652011143423.pdf](http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CPatr%EDcia%20Andreola%20e%20Daniel%20Rubens%20Cenci_652011143423.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2011.

AZEVEDO, P. F. *Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

BENJAMIN, A. H. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE; José Rubens Moraes (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 57-135.

BERCOVICI, G. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-161.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Medeiros, 2012.

BRAGA, B. et al. *Introdução à engenharia ambiental: o desafio do desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

BRANCO, P. G. G. Direitos Fundamentais: Tópicos de Teoria Geral. In: MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 307-370.

BRASIL. *Lei n.º 11.105, 24 de março de 2005*. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória no 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei no 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/lei/L11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/lei/L11105.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

BRASIL. *Lei n.º 11.124, 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Planalto, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

- BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa minha casa minha vida*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=863&Itemid=200](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=863&Itemid=200)>. Acesso em: 20 dez. 2011.
- BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUENO, E. *Caixa: 150 anos de uma história brasileira*. Porto Alegre: Buenas Ideias, 2010.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.
- COIMBRA, J. A. A. A Cidade, Esfera da Vida em Sociedade: uma visão ecológica humanista. PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo et al (Org.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999. p. 85-90.
- CONSTITUTION SOCIETY. *The Virginia Declaration of Rights*. The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, ed. F. N. Thorpe (Washington, 1909), VII, 3812-14. 12 de Junho de 1776. Disponível em: <[http://www.constitution.org/bcp/virg\\_dor.htm](http://www.constitution.org/bcp/virg_dor.htm)> Acesso em: 12 jan. 2012.
- CRUZ, P. M.; DECOMAIN, P. R. Direitos Fundamentais e sua Proteção em Âmbito Internacional. *Resenha eleitoral: nova série*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 13-43, 2005.
- DALY, H. E. Crescimento sustentável? Não, obrigado. *Ambiente & Sociedade*, v. 7, n. 2, p. 197-202, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24695.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2012.
- DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DUPAS, G. O impasse ambiental e a lógica do capital. In: GUPAS, Gilberto (Org.). *Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais*. São Paulo: UNESP, 2008. p. 21-89.
- FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. *Estudos feministas*, Florianópolis, p. 47-71, jan./abril. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2011.
- FRANCO, R. M. Principais Problemas Ambientais Municipais e Perspectivas de Solução. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo et al (Org.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999. p. 19-32.
- GRAU, E.R. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- GUESSER, J. M.; BEUREN, I. M. Caracterização e Mensuração dos Custos Ambientais. *Contab. Vista & Ver*, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 25-31, set. 1998. Disponível em: <<http://face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/viewFile/114/109>>. Acesso em: 13 abr. 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 14*. Brasília: IPEA, 2007. 328 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_14/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.
- JUNKES, S. L. A justiça social como norma Constitucional. *Resenha eleitoral: nova série*. Florianópolis, v. 12, n. 1. p. 43-56, 2005.
- LACEY, H. Crescimento econômico, meio ambiente e sustentabilidade social: a responsabilidade dos cientistas e a questão dos transgênicos. In: Org DUPAS, Gilberto (Org.) *Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais*. São Paulo: UNESP, 2008. p. 91-130.
- LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MARTA, T. N.; CUCCI, G. P. *Estudos de direitos fundamentais*. São Paulo: Verbatim, 2010.
- MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.
- MICHAELIS. *Moderno dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=morada>> Acesso em: 07 jan. 2012.
- MILARÉ, É. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. São Paulo: RT, 2009.

MILARÉ, É. Instrumentos Legais e Econômicos Aplicáveis aos Municípios. Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISMUNA/SISNAMA. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo et al (Org.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999. p. 33-42.

NUSDEO, F. Sustentabilidade. In: MARQUES, J. R. *Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental*. Campinas: Millennium, 2009, p. 145-157.

OLSEN, E. O. Housing Programs for Low-Income Households. In: MEANS-Tested Transfer Programs in the United States. University of Chicago Press. jan. 2003. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c10259.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. *Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano*. Estocolmo, jun. 1972. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>> Acesso em: 22 dez. 2011.

PAC 2: conheça o PAC. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/conheca-o-pac>> Acesso em: 12 fev. 2012.

PAC 2: medidas institucionais e econômicas. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/medidas-institucionais-e-economicas-e-investimentos>> Acesso em: 12 fev. 2012.

PAC 2: PAC habitação. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/o-pac/pac-minha-casa-minha-vida>> Acesso em: 12 fev. 2012.

PEREIRA, M. P. Política pública e sustentabilidade ambiental: influências do setor privado na produção do espaço urbano. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM GESTÃO SOCIAL, 4., 2010, Lavras. *Anais...* Lavras: UFLA, 2010. p. 1-12.

PERL, L. Section 202 and Other HUD Rental Housing Programs for Low-Income Elderly Residents. In: CONGRESSIONAL Research Service. Aging Senate, set. 2010. Disponível em: <<http://aging.senate.gov/crs/aging13.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH-2). Brasília: SDH/PR, 2002. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH-3). Brasília: SDH/PR, 2010. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/PNDH III/PNDH III.pdf](http://portal.mj.gov.br/sedh/PNDH%20III/PNDH%20III.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2011.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. *As armadilhas do pacote habitacional*. Universidade de Campinas. Campinas. 2008. Disponível em: <[http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/As\\_armadilhas\\_do\\_pacote\\_habitacional.pdf](http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/As_armadilhas_do_pacote_habitacional.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2012.

SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, jul. 1999. Disponível: <[http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td\\_0654.pdf](http://getinternet.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0654.pdf)>. Acesso em 22 dez. 2011.

SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SILVA, J. A. *Comentário contextual à constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

UNESCO. *Década da educação das Nações Unidas para um desenvolvimento sustentável, 2005-2014: documento final do esquema internacional de implementação*. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139937por.pdf>> Acesso em: 25 set. 2012.

VEIGA, J. E. Os desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: PÁDUA, J. A. *Desenvolvimento, justiça e meio ambiente*. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009. p. 151-169.

VON HOFFMAN, A. High Ambitions: The Past and Future of American Low-Income Housing Policy. *Housing policy debate*. Washington, v. 7, p.423-446, 1996. Disponível em: <[http://content.knowledgeplex.org/kp2/kp/text\\_document\\_summary/scholarly\\_article/relfiles/hpd\\_0703.pdf](http://content.knowledgeplex.org/kp2/kp/text_document_summary/scholarly_article/relfiles/hpd_0703.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2012.

WANDSCHEER, C. B. Integração e Proteção das Comunidades de Remanescentes de Quilombos com Base nos Princípios e Normas Constitucionais Brasileiras: Uma Questão de Justiça Social. In: LIBERATO Ana Paula (Org.). *Direito socioambiental em debate*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 38-68.