

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Escola de Direito e Administração Pública

SILVANIA ANÍZIO DA SILVA

POLÍTICA PÚBLICA DE MORADIA E DIREITO À CIDADE:
análise documental sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida

Mestrado em Direito

São Paulo – SP

2024

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Escola de Direito e Administração Pública

SILVANIA ANÍZIO DA SILVA

POLÍTICA PÚBLICA DE MORADIA E DIREITO À CIDADE:
análise documental sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida

Dissertação apresentada à banca examinadora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito (Mestrado Profissional), na subárea Direito, Justiça e Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Tatiana Cristina Leite de Aguiar.

São Paulo – SP

2024

Código de catalogação na publicação – CIP

S586p Silva, Sylvania Anizio da

Política Pública de Moradia e Direito à Cidade: análise documental sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida / Sylvania Anizio da Silva. — São Paulo: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

116 f. : il. color.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Tatiana Cristina Leite de Aguiar

Dissertação (Mestrado Profissional Direito, Justiça e Desenvolvimento) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2024.

1. Políticas públicas. 2. Habitação. 3. Programa governamental. – Brasil. I.Título.

CDDir 342.12473



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO

MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO

Discente: Sylvania Anizio da Silva

Registro Acadêmico: 2226004

Orientador(a): Profa. Dra. Tatiana Cristina de Aguiar

Coorientador(a) (se houver):

Título do trabalho apresentado:

POLÍTICA PÚBLICA DE MORADIA E DIREITO À CIDADE: análise documental sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida

Resultado:

Após o exame do trabalho e da apresentação de defesa do texto de Dissertação e arguição do(a) candidato(a) a banca examinadora decidiu pela: Aprovação

Observações:

Sem observações

Assinatura da banca examinadora

Tatiana C. de Aguiar

Profa. Dra. Tatiana Cristina de Aguiar

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Suely m v g Araújo

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. Heber Silveira Rocha

Documento assinado digitalmente



HEBER SILVEIRA ROCHA

Data: 01/10/2024 10:25:39-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Universidade de São Paulo - USP

Documento assinado digitalmente



SILVANIA ANIZIO DA SILVA

Data: 22/08/2024 08:33:46-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>



9/8/2024 6:30pm

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília - DF
CEP 70.200-670

(61) 2535-6545

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e sabedoria concedidas ao longo desta jornada.

Aos meus filhos, por compreenderem e suportarem a minha ausência em muitos finais de semana durante o primeiro ano desta empreitada. Agradeço por acreditarem em mim e torcerem pelo meu sucesso ao longo desses dois anos.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional, que me permitiu continuar e concluir esta dissertação.

Ao Daniel, meu esposo, que aos finais de semana me acompanhou e esteve presente nas viagens, sempre demonstrando sua eterna preocupação e apoio.

Ao meu amigo Marcos Duarte (Marquinhos), por ter despertado a vontade de retornar à academia, com seus conselhos.

À Tereza Godinho, amiga que me incentivou desde o primeiro momento a retomar os estudos, mesmo após mais de 15 anos fora da academia. Agradeço pelos primeiros passos, primeiros conselhos, e por estar presente até o final, revisando este trabalho.

À minha orientadora, Dra. Tatiana Aguiar, pela dedicação e direcionamento, sem os quais não seria possível a entrega deste trabalho.

Aos componentes da banca examinadora, Dra. Suely Araújo e Dr. Heber Silveira, por terem aceitado o convite e enriquecido o trabalho com suas valiosas contribuições.

Ao Zezé Gomes (Prefeito de Hortolândia) e ao Carlos Augusto César – Cafu (Secretário de Governo), pela paciência com a minha ausência nos finais de semana e pela confiança depositada em mim.

A todos vocês, minha profunda gratidão por fazerem parte desta caminhada.

RESUMO

Este estudo investiga a eficácia do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) na promoção do direito à cidade para os grupos vulneráveis no Brasil. Por meio de uma abordagem baseada em revisão bibliográfica sobre o direito à moradia e análise documental, analisa-se a estabilidade das políticas de habitação, com foco empírico no Programa Minha Casa, Minha Vida, desde sua implementação (2009) até hoje (2024), considerando suas alterações ao longo deste período. A pesquisa tem como objetivo principal examinar em que medida o déficit habitacional, o orçamento destinado ao programa e o número de beneficiários asseguram o efetivo direito à cidade. O estudo começa explorando a política pública de moradia, considerando conceitos como direito à cidade, teorias da ação comunicativa e a teoria dos múltiplos fluxos de John Kingdon, além de trazer as contribuições teóricas de Ermínia Maricato, Jürgen Habermas e Robert Dahl. Em seguida, discute-se a trajetória da política habitacional no Brasil enfatizando o marco legal do Programa Minha Casa, Minha Vida, destacando suas diferentes etapas desde a implementação. Busca-se analisar, ao longo da pesquisa, o déficit habitacional, o orçamento público destinado ao programa e seu impacto social. Além disso, investiga-se a relação entre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a promoção do direito à cidade, considerando a população beneficiada e os resultados alcançados em termos de inclusão social e acesso a serviços urbanos essenciais. A pesquisa contribui oferecendo subsídios para uma compreensão mais aprofundada da eficácia do Programa Minha Casa, Minha Vida na promoção do direito à cidade no Brasil, ao destacar desafios e oportunidades voltadas às políticas habitacionais, sugerindo possíveis áreas para investigações futuras e seu papel na promoção do direito à cidade.

Palavras-chave: política pública de moradia; direito à cidade; déficit habitacional; programa Minha Casa, Minha Vida.

ABSTRACT

This study investigates the effectiveness of the Minha Casa, Minha Vida Program in promoting the right to the city for vulnerable groups in Brazil. Using an approach based on a bibliographical review on the right to housing and a document analysis, , analyzing the stability of housing policies, with an empirical focus on the Minha Casa, Minha Vida Program, from its implementation in 2009 until its validity in 2024, considering its changes over the period. The main objective of the research is to examine to what extent the housing deficit, the budget allocated to the program and the number of beneficiaries ensure the effective right to the city. The study begins by exploring public housing policy, considering concepts such as the right to the city, theories of communicative action and Kingdon's theory of multiple flows, in addition to the theoretical contributions of Maricato, Habermas and Dahl. Next, the trajectory of housing policy in Brazil and the legal framework of the Minha Casa, Minha Vida Program are discussed, highlighting its different stages from implementation to 202. Throughout the research, we sought to analyze the housing deficit, the public budget allocated to the program and its social impact. Furthermore, the relationship between the Minha Casa, Minha Vida Program and the promotion of the right to the city was investigated, considering the benefited population and the results achieved in terms of social inclusion and access to essential urban services. Finally, the research contributes to a deeper understanding of the effectiveness of the Minha Casa, Minha Vida, Program in promoting the right to the city in Brazil, highlighting some challenges and opportunities for housing policies and suggesting possible areas for future research and its role in promoting the right to the city.

Keywords: public housing policy; right to the city; housing déficit; Minha Casa, Minha Vida Program.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figura 1 | Fluxo de ações | 37 |
| Figura 2 | Níveis de agenda | 38 |
| Figura 3 | Linha do tempo da política habitacional no Brasil ½ | 60 |
| Figura 4 | Linha do tempo da política habitacional no Brasil 2/2 | 61 |
| Figura 5 | Linha do tempo da política habitacional no Brasil (atualizada) | 63 |
| Figura 6 | Programa Minha Casa, Minha Vida III | 73 |
| Figura 7 | Programa Minha Casa, Minha Vida (2023) | 78 |
| Figura 8 | Tabela com quadro comparativo: faixas de renda, tetos de imóveis e subsídios no PMCMV | 79 |
| Figura 9 | Gráfico demonstrando estimativas do déficit (1960 a 2000) | 83 |
| Figura 10 | Déficit Habitacional no Brasil 2008 | 84 |
| Figura 11 | Mapa ilustrando o déficit habitacional total, segundo unidades da federação (2008) | 85 |
| Figura 12 | Tabela com estimativa de déficit habitacional, seus componentes e subcomponentes CENSO, 2010 | 86 |
| Figura 13 | Tabela com déficit habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RM) – Brasil (2013-2014) | 87 |
| Figura 14 | Gráfico demonstrando distribuição do déficit habitacional por situação de domicílio segundo regiões geográficas – Brasil (2013-2014) | 88 |
| Figura 15 | Tabela indicando déficit habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativos aos domicílios particulares permanentes e improvisados – regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas – Brasil (2016) | 90 |
| Figura 16 | Déficit habitacional PnadC 2022 | 92 |
| Figura 17 | Orçamento Público destinado ao PMCMV entre 2009 a 2024 | 96 |
| Figura 18 | Gráfico indicando execução orçamentária PMCMV-PCVA 2009-2024 | 97 |
| Figura 19 | Gráfico indicando imóveis adquiridos e entregues | 99 |
| Figura 20 | Gráfico indicando valores de financiamento e subsídio | 102 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ABNT | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| art. | artigo |
| BNH | Banco Nacional de Habitação |
| CAPs | Caixas de Aposentadorias e Pensões |
| CEI | Centro de Estatísticas e Informações |
| CF/1988 | Constituição Federal de 1988 |
| censo | recenseamento demográfico |
| CIAM | Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna |
| coord. | coordenado por |
| Covid-19 | <i>Coronavirus disease</i> – ano 2019 |
| Dr. | doutor/a |
| EAESP | Escola de Administração de Empresas de São Paulo |
| EC | Emenda Constitucional |
| ed. | edição |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FCP | Fundação da Casa Popular |
| FGTS | <i>Fundo de Garantia do Tempo de Serviço</i> |
| FGV | Fundação Getulio Vargas |
| FJP | Fundação João Pinheiro |
| Fipe-USP | Fundação Instituto de Pesquisa Econômica |
| IAB | Instituto dos Advogados Brasileiros |
| IAPs | Institutos Aposentadoria e Pensões |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDP | Instituto de Direito Público |
| IPEA | Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPPUR | Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional |
| j. | juízo por |
| MP | Medida Provisória |
| n. | número |
| ONG | Organização Não Governamental |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| org. | organizado por |

| | |
|--------|--|
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PMCMV | Programa Minha Casa, Minha Vida |
| PnadC | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua |
| PNHR | Programa Nacional de Habitação Rural |
| PNHU | Programa Nacional de Habitação Urbana |
| prof. | professor/a |
| ProUni | Programa Universidade Para Todos |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| RM | Região Metropolitana |
| RT | Revista dos Tribunais |
| SFH | Sistema Financeiro de Habitação |
| SNHIS | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| SNPU | Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| t. | tomo |
| trad. | traduzido por |
| UFPR | Universidade Federal do Paraná |
| UNB | Universidade de Brasília |
| v. | volume |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | DIREITO À MORADIA | 14 |
| 2.1 | Política pública de moradia, garantia e manutenção | 14 |
| 2.2 | Direito à cidade – teorias, desafios e estratégias | 19 |
| 2.2.1 | A teoria da ação comunicativa – participação popular | 27 |
| 2.2.2 | Princípio da eficiência das políticas públicas | 30 |
| 2.2.3 | O direito à informação e sua relevância para a participação cidadã do desenvolvimento urbano | 33 |
| 2.2.4 | A teoria dos múltiplos fluxos – agenda governamental em políticas urbanas | 35 |
| 2.3 | Direitos sociais e políticas públicas: interfaces no Estado de Bem-Estar Social | 40 |
| 3 | O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA | 49 |
| 3.1 | A trajetória da política habitacional no Brasil: um panorama histórico (1946-2023) | 50 |
| 3.1.1 | Período Colonial até o Império | 50 |
| 3.1.2 | Primeira República e Era Vargas | 51 |
| 3.1.3 | Era Vargas (1930-1945) | 52 |
| 3.1.4 | Período Militar (1964-1985) | 53 |
| 3.1.5 | Constituição Federal de 1988 | 55 |
| 3.1.6 | Estatuto da Cidade, Ministério das Cidades e Programa Minha Casa, Minha Vida | 57 |
| 3.2 | Marco legal do Programa Minha Casa, Minha Vida | 63 |
| 3.2.1 | Programa Minha Casa, Minha Vida I | 68 |
| 3.2.2 | Programa Minha Casa, Minha Vida II | 69 |
| 3.2.3 | Programa Minha Casa, Minha Vida III | 71 |
| 3.2.4 | Programa Minha Casa, Minha Vida 2023 | 75 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 4 | DADOS E IMPACTOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NA PROMOÇÃO AO DIREITO À CIDADE | 81 |
| 4.1 | Déficit habitacional | 81 |
| 4.2 | Orçamento público previsto, empenhado e liquidado | 93 |
| 4.3 | Imóveis adquiridos e entregues | 98 |
| 4.4 | Valores de financiamento e subsídios | 100 |
| 5 | CONCLUSÃO | 103 |
| | REFERÊNCIAS | 106 |

1 INTRODUÇÃO

A moradia digna é um direito fundamental intrinsecamente ligado à qualidade de vida e à cidadania plena. No Brasil, a busca por políticas públicas eficazes para garantir esse direito enfrenta desafios históricos de segregação espacial e desigualdade social. Em resposta a esses desafios, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi lançado em 2009, pelo governo federal, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e promover a inclusão social por meio da oferta de moradias dignas para famílias de baixa renda. Este trabalho tem como objetivo analisar como o PMCMV contribuiu para a promoção do direito à cidade, explorando sua trajetória, marco legal, orçamento público e acesso a imóveis com saneamento básico.

O estudo busca proporcionar uma visão abrangente e crítica do PMCMV ao avaliar sua capacidade de promover o direito à cidade, sugerindo caminhos para seu aprimoramento. O objetivo central é contribuir para o debate sobre políticas públicas de habitação no Brasil e destacar a importância de um planejamento urbano inclusivo e sustentável que atenda de fato às necessidades da população. A metodologia adotada nesta pesquisa incluiu revisão bibliográfica criteriosa, abrangendo livros, artigos científicos, teses e publicações online relevantes para entender o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e as políticas habitacionais no Brasil. Autores como Ermínia Maricato, Maria Paula Dallari Bucci e Nabil Bonduki foram fundamentais para embasar teoricamente o estudo.

A análise documental incluiu a consulta a documentos oficiais, leis, decretos e relatórios governamentais relacionados ao PMCMV. Fontes primárias como a Constituição Federal de 1988 e a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) foram cruciais para contextualizar as bases legais e normativas do programa desde sua criação. Além disso, relatórios do IPEA, Fundação João Pinheiro, IBGE e publicações da Agência Brasil forneceram dados atualizados sobre o déficit habitacional e a implementação do PMCMV, explorando a aplicação do programa e seus impactos no orçamento público e nos beneficiários.

Teoricamente, Maria Paula Dallari Bucci contribuiu com conceitos sobre políticas públicas e direito administrativo, enfatizando a eficiência e efetividade das políticas habitacionais. Ermínia Maricato trouxe críticas ao planejamento urbano e à produção capitalista da habitação, abordando questões de segregação socioespacial.

Referenciais teóricos adicionais incluíram Jürgen Habermas e Robert Dahl para explorar aspectos comunicativos e participativos das políticas públicas, além de Karl Marx e Friedrich Engels para analisar as relações sociais e econômicas na questão habitacional. A teoria de formulação de políticas públicas de John Kingdon e Ana Cláudia Niedhardt Capella ofereceu

um modelo analítico para entender o processo de agenda e elaboração de políticas, enquanto Tania Bacelar de Araújo trouxe a diversidade regional como fator crucial na implementação do PMCMV.

A abordagem multidisciplinar combinada neste trabalho proporciona uma compreensão crítica das políticas habitacionais no Brasil, destacando desafios e potencialidades do PMCMV na promoção do direito à cidade.

O direito à cidade é um conceito que transcende a simples garantia de acesso à moradia, pois engloba a possibilidade de todos os cidadãos usufruírem de um ambiente urbano justo, democrático e inclusivo. Esse direito inclui acesso à infraestrutura, aos serviços públicos, à mobilidade urbana e à possibilidade de participação nas decisões que afetam a vida coletiva. No Brasil, a desigualdade socioeconômica se reflete diretamente na distribuição e no acesso a esses benefícios, tornando o direito à cidade um desafio constante para as políticas públicas.

O PMCMV é uma iniciativa de política habitacional no país que busca não apenas fornecer residências, mas também, melhorar a qualidade de vida dos beneficiários ao facilitar o acesso a serviços essenciais e integrar essas comunidades no tecido urbano. O programa é estruturado em diferentes faixas de renda, as quais possuem condições específicas de subsídio e de financiamento, adaptadas às necessidades e às capacidades financeiras dos diferentes grupos.

Questão crucial a ser observada é a necessidade da permanente participação social na implementação das políticas públicas de moradia, demanda essencial para garantir que as necessidades e as perspectivas da população e dos beneficiários sejam de fato consideradas.

Um dos aspectos críticos apresentados nesta pesquisa é a análise dos diagnósticos do déficit habitacional, a comprovar a crescente demanda por moradia adequada, a exigir cada vez mais dos governantes uma atuação contínua, sem interrupções, em busca de efetivamente assegurar o direito à dignidade e à moradia de cada família.

Além do déficit habitacional, o estudo enfatiza o aspecto orçamentário da União, considerando o investimento gradativo, e, posteriormente, o retrocesso na execução do PMCMV especificamente quando fora extinto.

A descontinuidade do programa resultou em um aumento significativo do déficit habitacional, exacerbando os problemas de moradia e de exclusão social. Esta pesquisa analisa como a extinção do PMCMV afetou o investimento em políticas públicas habitacionais, direcionadas a população de baixa renda e as implicações disso para a política habitacional no Brasil.

Para oferecer uma análise abrangente, a pesquisa apresenta análise documental e dados empíricos que ilustram os resultados concretos do PMCMV no Brasil, permitindo uma reflexão

crítica sobre suas contribuições e apontando caminhos para aprimorar futuras políticas habitacionais. Por meio dessa investigação, busca-se evidenciar como o PMCMV pode ser um instrumento eficaz na promoção do direito à cidade, ao mesmo tempo em que se reconhece a necessidade de ajustes e de inovações para enfrentar os desafios urbanos contemporâneos.

2 DIREITO À MORADIA

Neste capítulo, são analisadas e discutidas as políticas públicas de moradia, a partir da abordagem teórica de diversos estudiosos, dentre eles Ermínia Maricato, Robert Dahl, Jünger Haberman e John Kingdon. Busca-se compreender as diferentes perspectivas teóricas que moldam as políticas habitacionais, considerando suas contribuições, críticas e relevância para a promoção do direito à moradia adequada.

Ao lado das políticas habitacionais, o direito à cidade surge como tema fundamental na discussão sobre o desenvolvimento urbano e a garantia de condições dignas de vida para todos os cidadãos, um conceito que vai além do acesso físico ao espaço urbano, enfatizando a importância da participação democrática na vida urbana e na tomada de decisões que moldam o desenvolvimento e a gestão das cidades. Afinal, todos os cidadãos têm não apenas o direito de habitar o espaço urbano, mas também de contribuir ativamente para sua configuração e funcionamento.

Em paralelo ao direito à cidade, as políticas públicas de moradia emergem como um importante aspecto no contexto político e social que influencia diretamente as políticas habitacionais e urbanas. Destaca-se seu papel na garantia de direitos sociais, como moradia adequada, saúde, educação e assistência social, por meio de uma abordagem governamental que busca promover a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, através da oferta de serviços públicos universais e da implementação de políticas redistributivas. Ao se compreender esse contexto, percebe-se de forma mais abrangente as políticas habitacionais e urbanas e sua relação com os princípios fundamentais de justiça social e equidade.

2.1 Política pública de moradia, garantia e manutenção

Neste estudo, apresenta-se uma abordagem teórica sobre moradia a qual revela como ocorreu a construção da política pública de moradia no Brasil e quais foram as suas contribuições no sentido de darem sustentabilidade para sua criação. Para garantir sua efetiva criação e manutenção, sabe-se que é necessário ser construída através de pilares sobre os quais os Poderes instituídos devem se pautar, no intuito de que esta política, assegurada na Constituição Federal de 1988, como direito social, seja de fato aplicada e mantida ao longo do tempo, sobretudo em benefício da camada mais vulnerável da população. De acordo com Leda Veloso Buonfiglio:

Portanto, o direito à moradia é direito fundamental, civil, político, econômico e social. Como direito social, amplia-se, portanto, seu espectro, extrapolando os direitos individuais (em cuja base se assentam os direitos civis e políticos) e atingindo direitos coletivos, como o direito à água¹.

Políticas públicas são ações, decisões e estratégias governamentais que visam garantir objetivos sociais, econômicos e políticos, formuladas em todas as esferas de governo, abrangendo todas áreas, em especial as afetas as áreas sociais.

A expressão ‘políticas públicas’ ingressou recentemente na linguagem e no temário do direito administrativo brasileiro vinda, originalmente, de estudos realizadas no segmento das ciências sociais nos EUA.²

Políticas públicas são os programas de ação do governo para realizar objetivos determinados num espaço de tempo certo³, conforme seu entendimento. Seu fundamento mediato, ou seja, o que justifica a criação de direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais (primeira geração), consistem em liberdades, os direitos sociais (segunda geração), consistem em poderes os quais delimitam a outros obrigações, inclusive o próprio poder público.

Na visão de Osvaldo Ferreira de Carvalho⁴, a política pública é criada com a alocação de recursos, a definição de atividades, a criação de leis e regulamentos, a fim de atender ao interesse social.

Os novos problemas com as políticas públicas continuam a residir na natureza dirigente da CF/1988 por orientar a ação governamental do Estado ao propor a adoção de um programa de conformação da sociedade, ao estabelecer uma direção política permanente. Ademais, os problemas contemporâneos ligados aos temas das políticas públicas abarcam, ainda, a discricionariedade administrativa. A ação político-estatal se explica pela definição do interesse público primário e da consecução do interesse público secundário, ambos tipicamente compreendidos na atividade estatal, legislativa e administrativa.

Desta forma, a política pública de moradia é um conjunto de ações, programas e estratégias governamentais voltadas para garantir o acesso à habitação adequada e digna à população. Ela desempenha um papel crucial na promoção do bem-estar social, na redução das desigualdades e na melhoria das condições de vida das pessoas. Trata-se de uma política ampla, e que

¹ BUONFIGLIO, Leda Veloso. **Da política urbana federal à produção do espaço municipal**. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Geografia) Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

² CARVALHO, Osvaldo Ferreira de Carvalho. **As políticas públicas como concretização dos direitos sociais**. Revista de Investigações Constitucionais, v. 6, n. 3, p. 773-794, set. 2019.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan.-mar. 1997.

⁴ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. **As políticas públicas como concretização dos direitos sociais**. Goiânia (GO), Revista de Investigações Constitucionais, v. 6, n. 3, p. 773-794, set. 2019.

se define como o processo de escolha dos meios para se realizar os objetivos do governo com a participação de agentes públicos e privados.

A atuação dos governos pode variar significativamente de um país para outro. Em um país, políticas públicas podem ser implementadas em diferentes níveis (federal, estadual e municipal) e sofrerem influência de fatores econômicos, políticos e sociais específicos de cada contexto.

No Brasil, enfatizam-se as ações governamentais que visam proporcionar acesso à habitação adequada e digna à população, conforme a realidade existente, sem se limitar à construção de casas, mas abranger aspectos como financiamento habitacional, promoção de comunidades habitacionais sustentáveis e regularização fundiária.

As características do Brasil urbano impõem tarefas desafiadoras, e os arquitetos e planejadores urbanos não têm conhecimento acumulado em experiência para lidar com elas. A dimensão da tragédia urbana brasileira está a exigir o desenvolvimento de respostas que, acreditamos, devem partir do conhecimento da realidade empírica respaldado pelas informações científicas sobre o ambiente construído para evitar a formulação das “ideias fora do lugar” tão características do planejamento urbano no Brasil⁵.

Muitos são os desafios na sua implementação, dentre eles, a desigualdade na distribuição de recursos e oportunidades, o que requer o enfoque nas populações vulneráveis, buscando proporcionar a essa parcela da sociedade o acesso a moradias adequadas, com preços acessíveis.

Apesar dos avanços significativos, inúmeras são as dificuldades que persistem e que impactam as políticas habitacionais no Brasil. O crescimento desordenado das cidades, a ocupação irregular de áreas carentes de infraestrutura básica, a constante necessidade de adequações e revisão, são alguns dos obstáculos os quais têm contribuído para o aumento da desigualdade habitacional.

Muitos são os obstáculos que se opõem a uma ação planejada, isto é, a condicionar os investimentos públicos e os esforços da administração pública, bem como regular os investimentos privados, visando seguir diretrizes construídas democraticamente, ao longo de um período que deve abranger várias gestões municipais⁶.

⁵ BURNET, Carlos Frederico. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos planos diretores participativos. São Paulo: Annablume, 2022.

⁶ IPEA. **Brasil em desenvolvimento** – Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009.

O diagnóstico que orienta a discussão, com o direcionamento dos governos na implantação desta política, é traçado por meio da análise do déficit habitacional, que quantifica a carência de moradias adequadas em uma determinada região. Essa análise propõe não apenas investigar ações propostas que assegurem o direito à moradia, mas que a redução do déficit habitacional venha acompanhada da garantia de segurança, higiene e dignidade à população mais vulnerável.

Como o déficit habitacional ainda apresenta-se grande e com a continuação do incentivo governamental, isso indicaria margens para expansão do setor, principalmente destinado à baixa renda. O mercado ainda tem muito espaço para crescer, pois o Brasil tem uma demanda reprimida para diversos segmentos como em habitação e também grandes demandas nas áreas de energia elétrica, portos, estradas⁷.

O objetivo é possibilitar que as propostas envolvendo políticas públicas atendam a efetiva demanda, de forma diversificada, por meio de programas habitacionais que englobem regularização fundiária, financiamento, subsídios, incentivos fiscais, sempre visando diminuir custos para permitir a todos o acesso à casa própria.

Ao se partir do princípio de que todos têm direito à moradia adequada e bem localizada, é preciso avançar muito para tornar essa premissa uma realidade no Brasil. Isto porque, grande parte dos domicílios urbanos brasileiros se apresenta em más condições, instaladas em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais instalados em locais precários.

A habitação popular produzida pelo poder público foi erguida fora dos centros urbanos, geralmente em terrenos desprovidos de infraestrutura, equipamentos públicos, serviços essenciais e oferta de emprego, ou seja, na não cidade. O modelo de produção habitacional proposto pelo poder público com redução dos custos por meio da aquisição de terras longínquas e baratas, além da produção em larga escala (construção de conjuntos em grandes lotes) contribuiu para agravar o processo de periferização, resultando na demanda de enormes investimentos não contabilizados e potencializando problemas de deslocamentos e de vulnerabilidade social. É possível que essa realidade tenha sido fruto de políticas de planejamento e gestão urbana, as quais, ao prezarem por alguns requisitos e princípios, podem ter sido excludentes ao desconsiderarem as diferentes demandas sociais e econômicas da população brasileira, além de se basearem em padrões de regulação urbanística voltados a setores restritos das cidades.

Este modelo de planejamento acarretou implicações profundas na forma e no funcionamento das cidades brasileiras: concentração de empregos em poucas áreas; distantes do local de moradia; excessiva necessidade de deslocamentos e ocupação de áreas de proteção ambiental por falta de alternativas⁸.

⁷ DIRECIONAL. **Déficit Habitacional no Brasil**: desafios e perspectivas. 04 jul. 2023. Disponível em: <https://www.direcional.com.br/blog/financas/deficit-habitacional-no-brasil/> Acesso em: 28 jun. 2024.

⁸ ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ Danielle; REIS, Joyce; BISCHOF, Raphael. **Como produzir moradia bem**

Diante disso, observa-se a necessidade de financiamento por parte do governo, em decorrência do custo elevado na construção da casa ou na própria regularização de imóvel, considerando tratar-se de uma demanda relacionada a pessoas com baixa renda, que necessitam de participação do Estado para conseguirem arcar com uma aquisição desse porte.

Como destacado por Harvey (2013), seria impossível promover investimentos de longo prazo, como no ambiente construído, bem como acessar o consumo individual de mercadorias de longa duração, como habitação, sem o desenvolvimento de mecanismos de financiamento, inclusive através do Estado e a dívida pública⁹.

O cenário revela a necessidade de os governos criarem instrumentos voltados a atender esta demanda, dentre os quais, os programas habitacionais que financiam a construção de moradias populares. Exemplo atual no Brasil é o Programa Minha Casa, Minha Vida (o qual será tratado neste estudo pela abreviatura “PMCMV”), o qual oferece subsídios e de linhas de crédito com juros baixos para famílias de baixa renda adquirirem suas moradias.

A política pública de moradia é uma peça-chave na busca pela equidade social e pela melhoria das condições de vida da população. Seu escopo abrange a criação de programas habitacionais, financiamentos acessíveis e regularização fundiária; desempenham, por isso, um papel fundamental na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva a todos os cidadãos.

No entanto, é necessário enfrentar os desafios impostos pelo crescimento desordenado das cidades, da ocupação irregular de áreas desprovidas de infraestrutura e das mudanças climáticas. Para superar esses obstáculos, é essencial direcionar um enfoque prioritário às populações mais vulneráveis e garantir-lhes o acesso a moradias adequadas e dignas.

A atuação do Estado nas políticas públicas não se limita a oferecer estrutura política e organizacional, mas, como tal, representa uma entidade de poder, a emergir em meio à complexidade e às divisões de classe na sociedade. Sua função primordial é preservar a ordem social, muitas vezes mantendo intocado o sistema de classes existente.

Assim, o Estado deve ser entendido como a instituição responsável por garantir os direitos de propriedade e a validade dos contratos. Sem essa garantia, uma sociedade civilizada não poderia funcionar adequadamente. Ele é o resultado político-institucional de um contrato social no qual os indivíduos concordam em ceder-lhe parte de sua liberdade a fim de que este,

localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

⁹ FAUSTINO, Raphael Brito; ROYER, Luciana de Oliveira. **O setor imobiliário habitacional pós-2015: crise ou acomodação?** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/kgsvgqpwwq3ybhgzkcqlyqw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2023.

em contrapartida, possa manter a ordem social, garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos.

Para Karl Marx e Friedrich Engels¹⁰, sob essa perspectiva contratualista, o Estado não é concebido como resultado do desenvolvimento histórico e da intrincada dinâmica social, mas como decorrência natural da urgência em instituir e preservar a ordem.

O Estado não é, de modo algum, um poder imposto à sociedade de fora para dentro; tampouco é a ‘realidade da ideia moral’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’ como afirma Hegel: é, antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade enredou-se numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis os quais não consegue conjurar. Assim, para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, é necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer os choques e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’.

A construção da política pública de moradia no Brasil é fundamental para garantir o acesso à habitação adequada e digna à população. Apesar dos desafios enfrentados, como o crescimento desordenado das cidades e a desigualdade na distribuição de recursos, essas políticas devem ser integradas, sustentáveis e priorizar as populações mais vulneráveis. Ao mesmo tempo, é crucial o papel do Estado na garantia dos direitos sociais. Em conjunto, essas ações podem contribuir significativamente para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva a todos os cidadãos brasileiros.

2.2 Direito à cidade – teorias, desafios e estratégias

O direito à cidade, proposto pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, na década de 1960, transcende o mero acesso físico ao espaço urbano. Sua teoria se destaca pela necessidade de participação democrática na urbanização e na tomada de decisões que moldam o desenvolvimento e a gestão das cidades. Isto porque, todos os cidadãos têm o direito não apenas de habitar este espaço, mas também de contribuir ativamente para sua configuração e funcionamento:

¹⁰ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã, a sociedade civil e o Estado**. Trad. Luiz Claudia de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

Para a classe operária, rejeitada dos centros para as periferias, despojada da cidade, expropriada assim dos melhores resultados de sua atividade, esse direito tem um alcance e uma significação particulares. Representa para ela ao mesmo tempo um meio e um objetivo, um caminho e um horizonte; mas essa ação virtual de classe operária representa também os interesses gerais da civilização e os interesses particulares de todas as camadas sociais de “habitantes”, para os quais a integração e a participação se tornam obsessivas sem que cheguem a tornar eficazes essas obsessões¹¹.

Ermínia Maricato, urbanista e pesquisadora brasileira, conhecida por suas contribuições significativas no campo das políticas públicas de moradia e do direito à cidade, desenvolveu uma teoria abrangente que enfatiza a importância da justiça espacial, da gestão democrática das cidades e da participação popular na formulação e na implementação de políticas habitacionais.

Segundo Ermínia Maricato¹², o direito à cidade parte da premissa de que é um direito fundamental de todos os cidadãos. Isso implica não apenas o acesso à moradia, mas também o acesso a todos os serviços urbanos essenciais – transporte público, saneamento básico, saúde e educação – temas a serem incorporados à agenda.

Para se concretizar esse direito, é essencial assegurar o acesso equitativo aos recursos urbanos, fomentar a participação democrática na gestão urbana e promover a justiça espacial e ambiental. No entanto, a efetiva promoção do direito à cidade enfrenta diversos desafios, dentre eles, a gentrificação, a segregação socioespacial, a escassez de acesso a serviços básicos e a degradação ambiental.

Diante desses desafios, observa-se a necessidade de desenvolver estratégias e políticas públicas que integrem o direito à cidade na agenda política, as quais devem ser orientadas para a promoção de cidades mais inclusivas, justas e sustentáveis. Essa demanda pode incluir iniciativas de revitalização urbana, planejamento participativo, fortalecimento da sociedade civil e implementação de políticas de inclusão social.

A fim de garantir sucesso e legitimidade das ações propostas, é necessário garantir uma participação efetiva das comunidades afetadas pela política de moradia, pois são elas que desempenham um papel essencial na promoção de uma sociedade mais justa e no fornecimento de condições de vida dignas a todos os cidadãos. Dessa forma, essencial seu planejamento, de forma flexível e sensível às necessidades específicas de cada comunidade e região.

¹¹ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011. Título original: *Le droit à la ville*. 5. ed. 2011.

¹² MARICATO, Ermínia. **Brasil – cidades alternativas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p.132-135.

O desafio que estava colocado para o Estatuto da Cidade era o desenvolvimento de um planejamento democrático no Brasil. Após 20 anos da sua implantação, como está esta realidade? A resposta a essa questão não é simples, pois o planejamento do território, sendo responsabilidade dos municípios, teve resultados variados a depender da correlação das forças políticas locais. Nesse sentido, o poder local, suas relações e interesses passaram a ter uma importância fundamental para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade¹³.

A teoria de Ermínia Maricato tem sido uma influência importante no desenvolvimento de políticas públicas de moradia mais inclusivas e socialmente justas no Brasil. Suas ideias enfatizam a importância de uma abordagem democrática, participativa e equitativa na busca por soluções habitacionais adequadas a todos os cidadãos, ideias essas que dizem respeito ao direito à cidade.

Um conceito central dessa teoria é a justiça espacial, pela qual as políticas de moradia devem buscar reduzir as desigualdades espaciais, garantindo que moradias adequadas estejam disponíveis em áreas bem localizadas e imbuídas de acesso a serviços públicos. Isso implica, inevitavelmente, a superação de práticas discriminatórias as quais, historicamente, relegaram comunidades de baixa renda a áreas precárias e distantes.

Ao longo de décadas marcadas pelo crescimento significativo da população urbana e pelo intenso êxodo rural em direção às grandes cidades, o Brasil testemunhou um processo de urbanização marcado por exclusão social, particularmente evidenciado nas questões habitacionais e na luta pelo acesso ao solo e à propriedade.

Esse cenário resultou na segregação espacial, uma característica inerente à sociedade capitalista, manifestada na dicotomia entre os espaços urbanos formal e informal. Para Ermínia Maricato¹⁴, o que costumava ser uma exceção, agora parece ser a regra, com a cidade legal cada vez mais perpetuando uma lógica excludente.

A extensão das periferias urbanas (a partir dos anos de 1980 as periferias crescem mais do que os núcleos ou municípios centrais nas metrópoles) tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homoganeamente disseminada. Pela primeira vez na história do país registram-se extensas áreas de concentração de pobreza, a qual se apresentava relativamente esparsa nas zonas rurais antes do processo de urbanização. A alta densidade de ocupação do solo e a exclusão social representam uma situação inédita¹⁵.

¹³ MARICATO, Ermínia. **Favelas, um universo gigantesco e desconhecido**. 2001. Disponível em: http://www.fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_favelas.pdf. Acesso em: 28 jan. 2024.

¹⁴ MARICATO, Ermínia. Cidades no Brasil: Neo Desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório. **Revista Defensoria Pública**, Edição Especial de Habitação e Urbanismo. São Paulo, 2003.

¹⁵ BUONFIGLIO, Leda Veloso. Desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório. **Revista Defensoria Pública**, Edição Especial de Habitação e Urbanismo. São Paulo, 2003.

Embora tenha participado da construção de políticas públicas de moradia, não deixou de ser crítica a alguns direcionamentos, os quais podem ser reavaliados quando na revisão da política¹⁶. No que tange à questão habitacional, argumenta que, a segregação socioespacial intencional se evidencia na ausência de iniciativas habitacionais voltadas para trabalhadores de baixa renda, mesmo em momentos breves nos quais houve a possibilidade de se direcionar recursos federais por meio do PMCMV. Embora trate-se de um programa de financiamento habitacional, o PMCMV não pode ser considerado um programa de moradia social, menos ainda uma iniciativa voltada para o “acesso à cidade”.

Assim, segundo a autora, a cidade se tornou um objeto de acumulação e de reprodução capitalista, resultando na concentração de pobreza e na ampliação das vulnerabilidades sociais por meio da exclusão e da segregação socioespacial.

A ideia central das suas análises envolve o que tem sublinhado em seus artigos e que servem de referência a esta pesquisa: a desigualdade profunda do processo de urbanização brasileira, com a periferação da população de baixa renda sem infraestrutura e serviços urbanos. Diante disso, não resta à classe trabalhadora outra alternativa que a autoconstrução como arquitetura possível¹⁷.

Trata-se de situação que acarretou o aumento acelerado das ocupações, as quais foram as alternativas encontradas, considerando que na agenda política não constavam os investimentos em programas habitacionais e urbanos por parte dos governos.

Também estão presentes as ideias fora de lugar e os lugares fora das ideias, premissas que, segundo a autora, justificam o desencontro entre o planejamento tecnocrático e a realidade crua da urbanização desigual e excludente como insistente herança colonial.¹⁸

O processo de urbanização no Brasil evidencia a maneira pela qual as cidades brasileiras se formaram, revelando as profundas desigualdades socioeconômicas presentes no território. Isso resulta na negação do direito à cidade para grupos da população direcionados a ocupar áreas ambientalmente frágeis, desprovidas de infraestrutura e fora do contexto da cidade formal.

Conforme explica Ermínia Maricato¹⁹, na construção das cidades brasileiras, a exclusão de parte da população ocorre de diversas formas, e em muitas situações. Embora o direito à

¹⁶ MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

¹⁷ MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e a cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1982.

¹⁸ MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Tradução. Petrópolis: Vozes, 2013. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹⁹ MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

invasão seja tolerado, o direito à cidade é negado, pois são pessoas desrespeitadas pela falta de higiene, falta de integração física, sem trabalho formal e pela ausência de alimentação adequada.

Quando se discute gestão democrática, ressalta-se a importância da administração participativa das cidades, na qual os cidadãos desempenham um papel ativo nas decisões que impactam o seu ambiente urbano. A participação popular, portanto, é crucial para assegurar que as políticas habitacionais estejam alinhadas às necessidades reais das comunidades, evitando serem moldadas apenas por interesses econômicos ou políticos.

O planejamento participativo é inserido como instrumento necessário, considerando a participação ativa da comunidade no processo de planejamento urbano e na definição das políticas de moradia, princípio fundamental da sua teoria.

A função social da propriedade urbana deve ser definida pelo Plano Diretor no sentido de garantir acesso à terra urbanizada e o direito à moradia a todos, “bem como de implementar uma gestão democrática e participativa (Santos Junior e Montandon, 2011, pp. 14-15). Deve-se buscar, assim, o fortalecimento da gestão democrática, com vistas à inclusão social, à regularização fundiária e à redução das desigualdades, da segregação, dos conflitos socioespaciais e da degradação ambiental. Assim, assumimos um posicionamento de oposição à assimetria entre centro e periferia, tão visível e comum nas cidades brasileiras, nas quais se verificam investimentos públicos, regulação urbanística e melhorias infraestruturais no ambiente urbano, enquanto, nas periferias, prevalecem a falta de investimentos e a perpetuação das precariedades e das desigualdades²⁰.

A teórica acredita que as políticas habitacionais devem ser desenvolvidas de baixo para cima, considerando as necessidades e as aspirações das pessoas que vivem nas cidades. A conquista desse espaço de debate e o direito de representá-lo surgiram por meio da pressão exercida pelos movimentos sociais ao liderarem as iniciativas envolvidas na reforma urbana.

Esses movimentos sociais abordaram diversos aspectos do urbanismo no intuito de vincularem a participação da comunidade à conscientização dos temas urbanos, disseminando, assim, práticas participativas na formulação de políticas públicas.

Em seus trabalhos, Ermínia Maricato observa que, o Estatuto da Cidade pode ser considerado uma legislação que, infelizmente, não alcançou plenamente seu objetivo de promover o “direito ao planejamento urbano”. A premissa de participação popular, intrinsecamente ligada à realidade social delineada no documento, não conseguiu se materializar diante da predominância da lógica estatal que, muitas vezes, favorece os interesses das classes dominantes.

²⁰ MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e a cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1982, p. 178.

Não há que se criar ilusões sobre o Plano Diretor instituído por lei municipal. Sua elaboração permite aos habitantes conhecer a cidade, entender as forças que a controlam. Seu processo participativo permite incorporar sujeitos ao processo político e ao controle – sempre relativo – sobre a administração e as Câmaras Municipais. Mas é preciso não perder de vista a natureza do poder municipal, que tem a especulação imobiliária (nem sempre capital, mas patrimônio) entre suas maiores forças. Há uma distância imensa entre discurso e prática entre nós. Invariavelmente os textos dos Planos Diretores são sempre muito bem intencionados, afirmam uma cidade para todos, harmônica sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece a alguns é realizado, o que os contraria é ignorado²¹.

A pesquisadora questiona que apesar da existência de legislação, inclusive os planos diretores, acabam por favorecer interesses diversos, que não o da população.

Em um cenário marcado por desigualdades de poder e divergências quanto à gestão urbana, o planejamento das áreas urbanas se destaca pela ênfase na participação ativa da comunidade e na inclusão dos movimentos sociais. A cidade, palco no qual ocorrem embates e polarizações entre diversos grupos, cuja questão urbanística é frequentemente centrada em questões fundiárias e imobiliárias²², é um reflexo da profunda desigualdade na distribuição de recursos.

Outro ponto discutido em seus trabalhos diz respeito à regularização fundiária. Ermínia Maricato ressalta sua importância como forma de garantir segurança jurídica aos ocupantes de áreas informais e irregulares. Nesse contexto, vê a regularização como uma medida fundamental para assegurar a inclusão social e o acesso à cidade.

Além da necessidade de se garantir moradia digna para todos, é crucial considerar questões como a regularização fundiária e o controle da especulação imobiliária. A regularização fundiária não só proporciona segurança jurídica aos ocupantes de áreas informais, como também promove a inclusão social e o acesso à cidade.

No entanto, a especulação imobiliária desenfreada representa um desafio significativo e sistemático a contribuir para a gentrificação de áreas urbanas e para o deslocamento de comunidades de baixa renda. Para enfrentar o problema, é fundamental a implementação de políticas que controlem a especulação e que garantam o uso socialmente justo da terra.

Em seus estudos, Ermínia Maricato²³ critica a especulação imobiliária desenfreada, a qual, muitas vezes, resulta na gentrificação de áreas urbanas, e no deslocamento de comunidades de baixa renda. Por fim, defende a implementação de políticas que controlem a especulação

²¹ MARICATO, Ermínia. **Favelas, um universo gigantesco e desconhecido**. 2001. Disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_favelas.pdf. Acesso em: 28 jan. 2024.

²² MARICATO, Ermínia. **Brasil – cidades alternativas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 94.

²³ Op.Cit.

e que promovam o uso socialmente justo da terra. Em seus textos, utiliza o termo *gentrificação*, uma versão aportuguesada de *gentrification* (de *gentry*, “pequena nobreza”), conceito criado pela socióloga britânica Ruth Glass (1912-1990) em *London: Aspects of change* (1964), para descrever e analisar transformações observadas em diversos bairros operários na cidade de Londres.

Desde o seu surgimento, a palavra *gentrificação* tem sido amplamente utilizada em estudos e debates sobre desigualdade e segregação urbana, e nos estudos envolvendo patrimônio, nos mais diferentes domínios: sociologia, antropologia, geografia e arquitetura, além de planejamento e gestão urbana, da economia e dos estudos urbanos em geral. Em sua definição primeira, o termo refere-se a processos de mudança das paisagens urbanas, aos usos e significados de zonas antigas e/ou populares das cidades que apresentam sinais de degradação física, passando a atrair moradores de rendas mais elevadas.²⁴

Esses aspectos apresentados por Ermínia Maricato estão intrinsecamente ligados à efetivação do direito à moradia e à construção de cidades mais justas e inclusivas. Outra base de pesquisa utilizada, que também segue a linha de raciocínio apresentada, é a proposta por Robert Dahl²⁵, uma referência importante no estudo da democracia e que pode ser aplicada à pesquisa sobre desenvolvimento urbano e políticas públicas habitacionais, consequentemente o direito à cidade.

Algumas de suas ideias trazem elementos úteis como pilares no tocante à política pública de moradia e o direito à cidade. Na mesma linha de Ermínia Maricato, Robert Dahl segue o entendimento da necessidade da participação democrática ao enfatizar a importância da participação política eficaz como componente essencial da democracia, a implicar que os cidadãos devem ter a oportunidade de participar ativamente do processo de tomada de decisões relacionadas ao planejamento urbano e às políticas de moradia.

Em seus escritos, o autor sugere, ainda, a realização de pesquisa para investigar como as cidades e os governos locais proporcionam oportunidades para a participação dos cidadãos na elaboração e na implementação de políticas habitacionais. A iniciativa pode incluir a realização de audiências públicas, consultas comunitárias e a criação de conselhos de moradia ou urbanismo.

²⁴ **Enciclopédia de Antropologia.** <https://ea.fflch.usp.br/conceito/gentrificacao>

²⁵ DAHL, Robert A. **Poliarquia:** participação e oposição; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2005, Clássicos. Título original: Polyarchy: Participation and Opposition. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4881602/mod_resource/content/1/289084901-Robert-Dahl-Poliarquia%20%281%29.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

Robert Dahl ²⁶ documentou duas fases de transições democráticas. A primeira delas ocorreu entre o final do século XIX e a Primeira Guerra Mundial, quando os regimes hegemônicos e as oligarquias competitivas se transformaram em semipoliarquias. A segunda transição, da semipoliarquia para a poliarquia, teve início com a Grande Depressão e consolidou-se com a implementação do *welfare state*.

O desenho de um poder legislativo “representativo” não precisou ser tecido a partir de fibras diáfanas das ideias democráticas abstratas; já existiam órgãos legislativos e representantes concretos, embora não democráticos. Em consequência disso, os defensores da reforma, os quais em princípio raramente tinham a intenção de criar uma democracia inclusiva, procuraram tornar os órgãos legislativos existentes mais “representativos” por meio da ampliação das liberdades, da adoção de um sistema eleitoral que tornaria os membros mais representativos do eleitorado e da garantia de eleições livres e conduzidas com justiça. Além disso, procuraram garantir que o representante executivo mais importante (o presidente, o primeiro ministro, o gabinete ou o governador) fosse escolhido por uma maioria do legislativo (ou da casa popular) ou pelo eleitorado em geral²⁷.

As ideias de Robert Dahl oferecem uma base sólida para se entender a importância da participação democrática na formação de políticas públicas habitacionais e no desenvolvimento urbano. Quando da análise sobre as transições democráticas e a evolução das estruturas representativas, o autor fornece informações valiosas sobre como os governos podem promover uma participação cidadã mais inclusiva e eficaz.

Ao enfatizar a necessidade de se implementar mecanismos como audiências públicas, consultas comunitárias e conselhos especializados, Robert Dahl sugere caminhos concretos para garantir que as políticas habitacionais reflitam as necessidades e as aspirações da população. Essa abordagem, alinhada à perspectiva de Ermínia Maricato, reforça a noção de que o direito à cidade é inseparável da participação ativa dos cidadãos no processo de tomada de decisões, essencial para a construção de cidades mais justas e democráticas.

²⁶ DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2005, Clássicos. Título original: *Polyarchy: Participation and Opposition*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4881602/mod_resource/content/1/289084901-Robert-Dahl-Poliarquia%20%281%29.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

²⁷ DAHL, Robert. **A democracia e os seus críticos**. Trad. Patrícia Freitas. São Paulo: Martins Fontes. Título original: *Democracy and its critics*, 2012, p. 340.

2.2.1 A teoria da ação comunicativa – participação popular

Nesta pesquisa, entende-se relevante mencionar as contribuições significativas do filósofo alemão Jürgen Habermas, em relação à filosofia social, visto que seus trabalhos abordam questões cruciais ligadas à inclusão do outro e a participação popular nas discussões sobre políticas públicas.

Para Jürgen Habermas²⁸, a ação social é baseada na comunicação e no entendimento mútuo. Nessa estrutura, incluir o outro é fundamental, pois todas as vozes devem ser ouvidas e respeitadas para ocorrer um entendimento genuíno: “O princípio da soberania popular expressa-se nos direitos à comunicação e participação que asseguram a autonomia pública dos cidadãos do Estado”²⁹.

O enfoque na soberania popular na esfera pública é relevante para entender como as políticas de moradia precisam ser mais democráticas e participativas, buscando assegurar o efetivo direito à cidade.

Trata-se da importância da esfera pública como espaço no qual os cidadãos se reúnem para discutir questões políticas e públicas, idealizada na busca de ser inclusiva, permitindo que diferentes grupos e perspectivas participem do debate público.

Conforme o entendimento de Jürgen Habermas³⁰, a autonomia política dos cidadãos deve tomar corpo na auto-organização de uma comunidade que atribui a si mesma suas leis, por meio da vontade soberana do povo.

Quando discute políticas públicas, o autor enfatiza a importância da deliberação pública como elemento fundamental na tomada de decisões políticas legítimas. Isso implica engajar todas as vozes em discussões racionais e inclusivas sobre questões políticas, garantindo, assim, que de fato serão ouvidas. Para essa instituição ganhar expressão correta, recomenda-se considerar o procedimento democrático a partir de pontos de vista da teoria do discurso, isto é, sob as condições do pluralismo social e de visões de mundo, afinal, é o processo democrático que confere força legitimadora ao processo de criação do direito.

Em relação ao processo de formação de políticas públicas, a teoria de Jürgen Habermas sugere que as políticas devem ser formadas por meio de um processo inclusivo de deliberação

²⁸ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soeth (UFPR). São Paulo: Loyola, 2002.

²⁹ Op. Cit.

³⁰ Op. Cit.

pública. Implica defender que os cidadãos tenham a oportunidade de participar ativamente no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Baseado na necessidade da ética no discurso, o filósofo enfatiza a importância da argumentação racional e da consideração de diferentes pontos de vista. Essa ética, segundo ele, promove a inclusão do outro ao exigir que as políticas sejam justificadas publicamente por meio de argumentos racionais, ao invés de serem impostas de forma autoritária.

[...] o que constitui o espaço em que se pode formar uma vontade política racional, então a suposição de racionalidade que deve embasar o processo democrático tem necessariamente de se apoiar em um arranjo comunicativo muito engenhoso: tudo depende das condições sob as quais se podem institucionalizar juridicamente as formas de comunicação necessárias para a criação legítima do direito³¹.

A teoria da ação comunicativa oferece uma compreensão valiosa do processo de burocratização, e da influência saneadora exercida por mecanismos que transferem o poder de decisão sobre destinos para as mãos da comunidade escolar. Exemplo notável disso são os conselhos escolares.

A teoria não só explica a existência desses conselhos com participação popular, os quais desempenham um papel fundamental na formulação de políticas públicas e na alocação de investimentos privados, como salienta que a consolidação desses espaços públicos autônomos, nos quais diversos grupos da sociedade civil atuam, é uma condição essencial para abordar várias patologias que afetam as sociedades capitalistas contemporâneas.

À luz da análise habermasiana, a existência desses fóruns de discussão e deliberação não é só resultado da vontade de um grupo de indivíduos em busca de justiça e liberdade, mas uma necessidade intrínseca aos processos de racionalização da sociedade. Ao questionar o paradigma da razão instrumental como o único modelo de racionalização possível e introduzir o conceito de razão comunicativa, Jürgen Habermas provoca uma mudança paradigmática, que traz profundas implicações à teoria da administração.

Segundo o filósofo, no âmbito do mundo da vida, no qual ocorrem processos cruciais de produção e de transmissão cultural, socialização e formação da personalidade individual, a ação deve ser direcionada por meio de processos comunicativos em busca de entendimento, em contraste com os meios autorregulados, como o mercado ou a administração burocrática. Esse raciocínio implica em mudanças substanciais nas formas de gestão dessas áreas, a partir da

³¹ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soeth (UFPR). São Paulo: Loyola, 2002.

introdução de mecanismos de decisão que incorporem a participação de todos os que serão afetados por essas ações.

Se partimos da premissa de que o crescimento do complexo econômico-administrativo desencadeia processos de erosão no mundo da vida, é de se esperar uma sobreposição dos velhos conflitos com os novos. Surge uma linha de conflito entre o centro das camadas imediatamente implicadas no processo de produção, as quais têm interesse em defender o crescimento capitalista como fundamento do compromisso do Estado de bem-estar social, por um lado, e uma periferia multifacetada, por outro³².

Suas ideias influenciam debates como garantir que as políticas públicas reflitam na real necessidade e no interesse de todos os cidadãos, incluindo grupos marginalizados ou excluídos.

A participação ativa e a transparência são elementos fundamentais no processo de criação, adaptação e manutenção de políticas públicas de moradia. A eficácia e a justiça dessas políticas dependem, portanto, da inclusão das vozes da sociedade civil e das comunidades afetadas, o que deve ocorrer por meio de um diálogo amplo e da prestação de contas transparente. Diante disso, Jürgen Habermas argumenta que é possível desenvolver políticas que atendam às reais necessidades das pessoas, especialmente as mais vulneráveis: “Nas sociedades modernas, os espaços de contingência para as interações desvinculadas dos contextos normativos se ampliam a tal ponto que o sentido intrínseco da ação comunicativa “se torna praticamente verdadeiro”³³.

A demanda habitacional é uma questão ligada à dignidade e ao bem-estar das pessoas. Para atingir esses objetivos, é vital que as políticas de moradia sejam moldadas de maneira democrática, incorporando o conhecimento e as perspectivas das comunidades afetadas. O compromisso com a participação e a transparência, como enfatizado por Jürgen Habermas e Ermínia Maricato, é essencial para garantir que as políticas habitacionais atendam efetivamente às necessidades da população, promovendo a justiça social e a igualdade de acesso à moradia adequada, assegurando o direito à cidade, inclusive aos mais vulneráveis.

Justifica-se aí a relevância da teoria da ação comunicativa nas políticas públicas de moradia, especificamente sob o prisma do PMCMV, e sua intersecção com o direito à cidade. Conforme demonstrado, a filosofia social de Jürgen Habermas enfatiza a comunicação e o entendimento mútuo como elementos essenciais para a ação social e a legitimação das políticas públi-

³² HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa**. v. 2: Para a crítica da razão funcionalista. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

³³ Op. Cit.

cas. Jürgen Habermas, portanto, postula que a inclusão do outro é fundamental para uma sociedade democrática genuína, na qual todas as vozes devem ser ouvidas e respeitadas. Esse princípio é crucial ao se abordar políticas de moradia, especialmente em programas como o PMCMV, que impactam diretamente a vida das comunidades urbanas. O reconhecimento da diversidade de perspectivas e necessidades é central para garantir políticas habitacionais que verdadeiramente atendam à população.

Além disso, a teoria da ação comunicativa destaca a importância da esfera pública democrática na formulação de políticas, na qual os cidadãos se reúnem para discutir questões políticas e públicas. No contexto das políticas de moradia, essa esfera pública idealizada deve ser inclusiva, permitir a participação ativa das comunidades afetadas e promover um diálogo aberto e transparente entre o governo, a sociedade civil e as comunidades.

A deliberação pública, conforme proposta pelo teórico, é fundamental para legitimar políticas públicas. Isso implica não só discussão racional e inclusiva das questões políticas, mas também a justificação pública das políticas por meio de argumentos racionais. No caso do PMCMV, a deliberação pública garante que as políticas habitacionais sejam moldadas democraticamente, incorporando o conhecimento e as perspectivas das comunidades afetadas.

O enfoque na participação ativa das comunidades afetadas e na transparência na prestação de contas é fundamental para garantir políticas de moradia que atendam às reais necessidades das pessoas, especialmente as mais vulneráveis. Isso ressalta a importância de uma abordagem colaborativa e aberta entre o governo, a sociedade civil e as comunidades na criação e na manutenção de políticas habitacionais.

Fato é que, a teoria da ação comunicativa oferece uma base sólida para repensar e reformular as políticas públicas de moradia, especialmente no contexto do PMCMV. Ao destacar a importância da participação popular, da deliberação pública e da transparência, essa abordagem promove a justiça social e a igualdade de acesso à moradia adequada, assegurando o direito à cidade a todos os cidadãos.

2.2.2 Princípio da eficiência das políticas públicas

Outro componente crucial na linha da construção e do direito à cidade é o princípio da eficiência das políticas públicas, isto é, garantir a alocação dos recursos públicos de maneira eficaz para atender às demandas habitacionais da população, o que envolve uma série de considerações e de práticas importantes.

Stiglitz (2000, p. 57) salienta que “a questão normativa mais fundamental para a economia do Bem-Estar é a organização da economia”, a qual determina o “que deve ser produzido, como deve ser produzido, quem produz, e quem deve tomar essas decisões”; e que o critério mais comumente utilizado pelos economistas para se atingir a eficiência, é conhecido como “ótimo de Pareto”. Ao abordar a questão da eficiência segundo Pareto, deve-se, primeiramente, diferenciar duas situações: a “melhoria de Pareto” e o “ótimo de Pareto”. Assim, no âmbito da melhoria de Pareto, entende-se a ação do governo visando ao bem-estar social bem como às “alocações de recursos que tornem a situação de bem-estar de um indivíduo, melhor”, sem que com isto, se piore “a situação de bem-estar de outros indivíduos”³⁴.

Antes de se implementar qualquer política habitacional, é fundamental realizar uma avaliação criteriosa do custo-benefício envolvido na iniciativa. Isso significa pesar os custos financeiros e administrativos da política em relação aos benefícios esperados, como o número de moradias adicionais disponibilizadas, a melhoria nas condições de vida das pessoas e o impacto positivo na sociedade como um todo. Essa análise ajuda a garantir que os recursos limitados sejam alocados da maneira mais eficiente possível.

A eficiência das políticas públicas de moradia que busca garantir o direito à cidade não pode ser determinada apenas no estágio inicial de implementação. É necessário estabelecer sistemas de monitoramento e de avaliação contínua para acompanhar o progresso e ajustar as políticas sempre que necessário. Isso envolve o estabelecimento de indicadores de desempenho claros e a coleta regular de dados para medir o impacto das políticas ao longo do tempo.

O foco das políticas de moradia deve ser obter resultados satisfatórios para a população. Significa dizer que as políticas devem ser projetadas de forma a atender, efetivamente, às necessidades de moradia das comunidades, proporcionando acesso a moradias adequadas, seguras e dignas. O sucesso das políticas habitacionais deve ser medido não só em termos de números, mas também de qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos.

[...] essas posturas indicam a busca incessante das soluções negociadas, nas quais a consensualidade aplana as dificuldades, maximiza os benefícios e minimiza as inconveniências para todas as partes, pois a aceitação de ideias de propostas livremente discutidas é o melhor reforço que pode existir para um cumprimento espontâneo e frutuoso das decisões tomadas. O Estado que substituir paulatinamente a imperatividade pela consensualidade na condução da sociedade será indubitavelmente, o que garantirá a plena eficiência de sua governança pública e, como consequência, da governança privada de todos os seus setores³⁵.

³⁴ ARAUJO, Cintia Möller; BURATO, José Antônio; VIANA, Barbara Berbert Baer. **Sobre o sentido do princípio da eficiência nas políticas públicas no contexto do capitalismo dependente brasileiro**. Revista Brasileira de Estudos Latino Americanos, v. 4, n. 2, 2014. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/rebela/issue/view/183>. Acesso em: 30 jun. 2024.

³⁵ RAMOS, Angela Medeiros. **Administração consensual e termo de compromisso de cessão aplicado ao**

No entanto, a eficiência das políticas públicas de moradia enfrenta desafios significativos, muitas vezes envolvendo processos burocráticos complexos, que podem dificultar a sua implementação eficiente. Reduzir a burocracia e simplificar os procedimentos administrativos pode ser essencial para aumentar a eficiência das políticas habitacionais.

Em alguns casos, políticas de moradia de curto prazo visando resultados imediatos podem conflitar com considerações de sustentabilidade de longo prazo. Daí a importância de se encontrar um equilíbrio entre atender às necessidades urgentes de moradia e garantir que o desenvolvimento urbano seja sustentável em longo prazo.

Alcançar a eficiência das políticas habitacionais não deve comprometer sua equidade, por isso, a importância de se garantir que as políticas atendam de maneira justa às necessidades de todas as camadas da sociedade, incluindo grupos historicamente marginalizados.

Para superar esses desafios e promover a eficiência das políticas públicas de moradia, é necessário um planejamento cuidadoso, o envolvimento da comunidade e a colaboração entre diferentes níveis de governo e partes interessadas. Somente por meio de uma abordagem abrangente e equilibrada, será possível garantir o uso dos recursos públicos da melhor maneira possível, visando melhorar as condições de moradia e promover o bem-estar da população.

Conforme Paulo de Martino Januzzi³⁶ destaca-se, ainda, como será obtido o diagnóstico a respeito, isto é, se a implantação de determinada política foi satisfatória, e se atendeu às demandas de uma determinada sociedade. Ao se avaliar os programas implementados, são usados diferentes tipos de indicadores para medir a eficiência, a eficácia e a efetividade social das soluções sugeridas. Desta forma, “a disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e de implementação de políticas públicas, na medida em que permitem, em tese, elaborar diagnósticos sociais, monitorar ações e avaliar resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados”.

A promoção do direito à cidade requer não só o desenvolvimento de políticas públicas adequadas, mas a garantia da eficiência e da responsabilidade do Estado na sua implementação. É fundamental integrar o direito à cidade na agenda política, adotar estratégias que promovam

processo administrativo sancionador antitruste. Trabalho de conclusão de curso (Direito). Universidade Federal Fluminense, Macaé. 2018. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/8420/TCC%20%e3%82NGELA%20FORMATADO%5b3668%5d-converted%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 jun. 2024.

³⁶ JANUZZI, Paulo de Martino. A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Aval*, v. 2, n. 16, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/49662>. Acesso em: 30 jun. 2024.

idades mais inclusivas, justas e sustentáveis, e garantir uma gestão urbana eficiente e transparente. Só assim será possível garantir que todos os cidadãos tenham acesso equitativo aos recursos urbanos e possam desfrutar de uma vida digna e com qualidade nas cidades.

2.2.3 O direito à informação e sua relevância para a participação cidadã do desenvolvimento urbano

O direito à cidade é um aspecto crucial das análises sobre desenvolvimento urbano e políticas habitacionais. Por sua vez, a responsabilidade e a transparência do Estado em assegurar condições adequadas de moradia e acesso aos serviços urbanos essenciais para todos os seus cidadãos também é um ponto fundamental nesse debate.

Robert Dahl, cientista político que contribuiu significativamente para o campo da teoria política e dos estudos sobre democracia, elenca alguns desafios na implementação de programas habitacionais eficazes, ao avaliar as complexas interações entre mercado imobiliário, planejamento urbano e políticas públicas de moradia. Sua abordagem ressalta a importância de se garantir que as políticas urbanas promovam a justiça social e a inclusão de todos no ambiente urbano.

Na obra *Poliarquia: participação e oposição*, a responsabilização (*accountability*) emerge como elemento-chave no estudo da democracia e pode ser aplicada de forma relevante à análise do desenvolvimento urbano e das políticas públicas habitacionais. A *accountability* refere-se à obrigação dos governantes de prestar contas perante os governados, um pilar fundamental para uma democracia saudável, na qual os órgãos governamentais responsáveis por formular e implementar políticas públicas devem ser transparentes e responsáveis perante a população que representam.

No contexto do desenvolvimento urbano e das políticas habitacionais, o dever de responsabilizar-se (*accountability*) se manifesta na avaliação da forma pela qual os governos locais assumem o ônus das suas ações. Essa dinâmica pode ser alcançada por vários mecanismos, a exemplo de auditorias independentes, relatórios de desempenho acessíveis ao público e processos democráticos de eleições locais. São todos instrumentos que possibilitam aos cidadãos acompanharem de perto as decisões e as ações dos governantes, garantindo seu agir em conformidade aos interesses e necessidades da comunidade.

Ao se analisar o direito à cidade no contexto das políticas públicas de moradia e do desenvolvimento urbano, sob a ótica do conceito de *accountability*, é necessário assegurar que os governantes sejam responsáveis e transparentes em suas ações. Isso promoverá uma gestão

mais eficaz e justa dos recursos públicos, contribuindo para a construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis.

Parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Não pretendo levar em consideração aqui outras características que poderiam ser necessárias para um sistema ser estritamente democrático. Neste livro, gostaria de reservar o termo “democracia” para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos³⁷.

No âmbito das discussões sobre *accountability* e acesso à informação, reconhece-se que diferentes grupos e interesses devem participar de forma justa no processo político, especialmente quando se trata do desenvolvimento urbano e das políticas habitacionais. A análise do papel desses diversos grupos, incluindo organizações da sociedade civil, grupos de moradores e grupos de interesse, é fundamental para se entender como as políticas públicas são moldadas e implementadas.

Nesse sentido, o acesso à informação emerge como um requisito essencial para garantir uma participação democrática efetiva. Por evidente, os cidadãos precisam ter acesso a informações claras, transparentes e acessíveis sobre os projetos urbanos e as políticas de moradia. É justamente essa transparência nas informações que permite os cidadãos compreenderem melhor as decisões tomadas pelos governantes e participarem ativamente do processo de formulação e de implementação de políticas públicas.

Ao se aplicar as propostas de Robert Dahl ao contexto do desenvolvimento urbano e das políticas habitacionais, contribui-se significativamente para avaliar a eficácia dessas políticas, na busca pela promoção ao direito à cidade.

Garantir uma abordagem mais democrática e inclusiva no planejamento urbano e habitacional requer não apenas a prestação de contas dos governantes, mas também, o acesso irrestrito à informação por parte dos cidadãos. Assim, é possível promover uma participação mais ampla e informada da sociedade civil no processo decisório, visando a construção de cidades mais justas e igualitárias.

³⁷ DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2005, Clássicos. Título original: Polyarchy: Participation and Opposition. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4881602/mod_resource/content/1/289084901-Robert-Dahl-Poliarquia%20%281%29.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

2.2.4 A teoria dos múltiplos fluxos – agenda governamental em políticas urbanas

Nos estudos sobre políticas públicas e urbanismo, é necessário compreender os processos de formulação e de implementação de políticas, algo essencial para se entender os desafios enfrentados pelas cidades contemporâneas.

Para Ana Cláudia Niedhardt Capella³⁸, dentre as diversas abordagens teóricas que buscam explicar esses processos, destaca-se a teoria dos múltiplos fluxos, desenvolvida por John Kingdon na década de 1980.

A teoria dos múltiplos fluxos oferece uma perspectiva robusta para se compreender como as políticas públicas emergem da interação complexa entre problemas, soluções políticas e oportunidades políticas. Segundo essa abordagem, a agenda de políticas públicas é influenciada por três fluxos distintos: o problema, a política e a política pública. Neste contexto, explorar a aplicação da teoria dos múltiplos fluxos ao campo do urbanismo e ao direito à cidade é particularmente relevante.

Assim, ao se compreender como os problemas urbanos são identificados, as soluções políticas são propostas e as oportunidades políticas são aproveitadas no contexto do direito à cidade, é possível obter entendimentos valiosos sobre os desafios e as possibilidades de promoção de cidades mais inclusivas, justas e sustentáveis.

Neste sentido, Leila Bernarda Donatto Gottems *et al.*³⁹ destacam a possibilidade da presença simultânea de diferentes interpretações, muitas vezes conflitantes, sobre um mesmo fenômeno. Os autores atentam para a compreensão de John Kingdon, para quem a atenção governamental ocorre em função de três acontecimentos: 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; 3) e o *feedback* oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos.

Assim, a análise da teoria dos múltiplos fluxos e sua aplicação ao direito à cidade permite não só compreender os processos de formulação de políticas urbanas, mas também, identificar formas de intervenção e de aprimoramento dessas políticas, visando atender às necessidades e às aspirações da população urbana em sua totalidade.

Ao aplicar a teoria, examina-se como os problemas urbanos são identificados, quais soluções políticas são propostas e quais oportunidades políticas são aproveitadas para promover cidades mais inclusivas, justas e sustentáveis.

³⁸ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

³⁹ GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al.* **O modelo dos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites**. Revista Saúde e Sociedade, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013, p. 513.

Essa abordagem não só complementa as propostas de Robert Dahl ao enfatizar a importância da participação cidadã, como fornece uma estrutura para se entender os desafios enfrentados no processo de urbanização. Dessa forma, é possível buscar estratégias eficazes para promover o pleno exercício do direito à cidade por todos os cidadãos, consolidando uma visão mais holística e integrada do desenvolvimento urbano.

Ademais, esta teoria destaca a interação entre problemas, soluções políticas e oportunidades políticas como determinantes-chave na agenda de políticas públicas.

No estudo pioneiro de Roger W. Cobb e Charles D. Elder⁴⁰, o termo agenda é definido como um conjunto de discussões políticas, questões legítimas que chamam atenção do sistema político. Os autores distinguem dois tipos de agenda: a sistêmica e a governamental⁴¹.

A primeira delas consiste no conjunto de temas que recebem atenção da sociedade e são entendidas como assuntos de competência das autoridades governamentais. Registra-se que, somente houve preocupação e algum tipo de ação concreta do Estado quanto às demandas presentes na agenda sistêmica quando elas de fato começaram a despertar a atenção da opinião pública ou de parte considerável do público. Além disso, dada a complexidade e o volume de questões levadas aos formuladores, apenas algumas nem todas as preocupações presentes na sociedade atrairão também a atenção de membros do governo. Isto porque, nem todas as questões presentes na agenda sistêmica irão concentrar a atenção governamental e ter espaço no segundo tipo de agenda identificado pelos autores: a agenda governamental (também chamada agenda institucional ou formal). A agenda governamental, por sua vez, é composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja no plano local, estadual ou federal.

Somente mais tarde, John Kingdon⁴² avançou no processo de formação e de conceituação de agenda, ao propor uma diferença entre o conceito de agenda governamental e a noção de agenda decisória. Entende-se por agenda governamental o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento. Para o autor, algo começa a integrar a agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas, tal como definido por Roger W. Cobb e Charles D. Elder⁴³.

⁴⁰ COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971, p. 905.

⁴¹ Op. Cit.

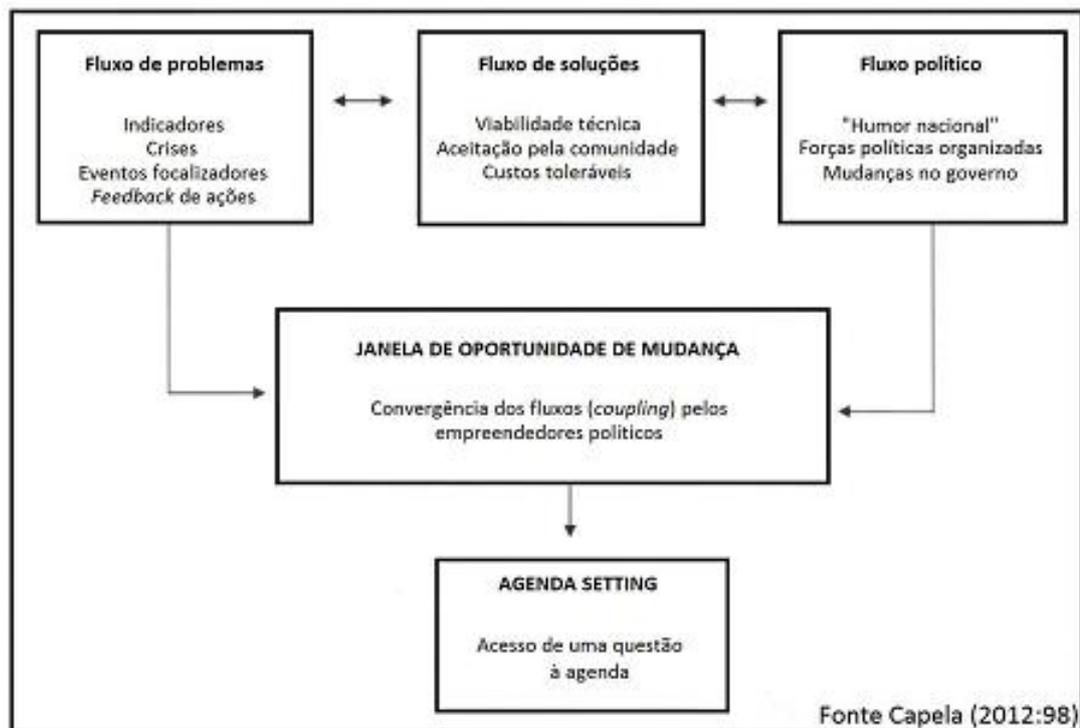
⁴² KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 1984/2003. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018, p. 03.

⁴³ COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

No entanto, dada a complexidade e o volume de questões levadas aos formuladores, apenas algumas delas serão seriamente consideradas na agenda governamental, num determinado momento, compondo, assim, a agenda decisória. Trata-se, esse último, de um subconjunto da agenda governamental o qual contempla demandas prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. John Kingdon ainda registra a existência de agendas especializadas – como aquelas específicas da área de saúde, transportes e educação –, as quais refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas⁴⁴.

Com o objetivo de criar uma representação visual do fluxo de ações, Ana Cláudia Niedhardt Capella⁴⁵ apresentou o esquema a seguir.

Figura 1 – Fluxo de ações



Fonte: CAPELLA⁴⁶

Segundo Ana Cláudia Niedhardt Capella⁴⁷, no primeiro fluxo, busca-se analisar como uma questão integra a agenda, algo que depende da maneira pela qual os formuladores de políticas percebem e interpretam a realidade.

⁴⁴ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012

⁴⁵ Op. Cit.

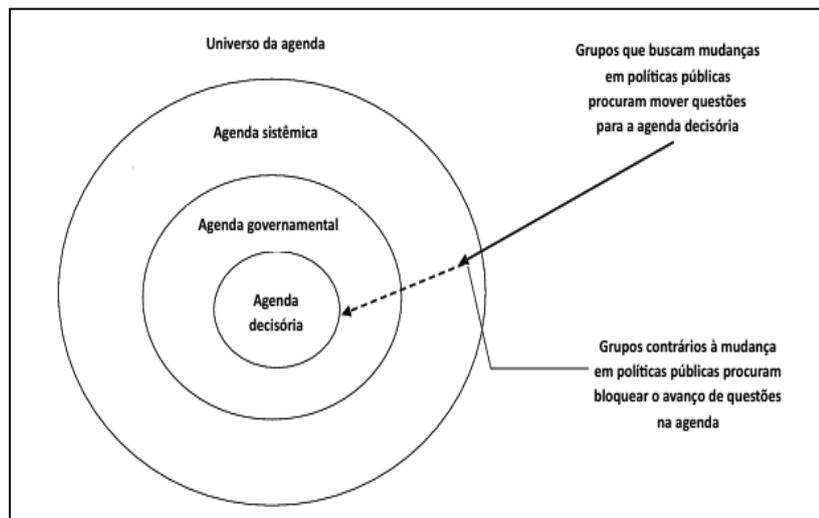
⁴⁶ Op.Cit.

⁴⁷ Op. Cit.

Para Tomas A. Birkland⁴⁸, esses conceitos foram estruturados em diferentes níveis de agenda, no qual o mais amplo foi denominado universo da agenda, contudo, os demais contemplam todas as questões possíveis de serem debatidas em uma democracia. Trata-se de um subconjunto que prioriza os temas mais aceitáveis do ponto de vista da comunidade, compondo, assim, a agenda sistêmica.

Em um nível ainda mais reduzido está a agenda governamental (institucional) na qual algumas questões são consideradas pelos tomadores de decisão. A fronteira entre essas duas dimensões representa a “jurisdição legítima da autoridade governamental existente”⁴⁹. São poucas as pautas que transitam da agenda governamental para a agenda decisória, conforme explica John Kingdon⁵⁰, e que assumem a característica de questões prontas para uma decisão ativa. A figura abaixo procura ilustrar esses diferentes níveis de agenda.

Figura 2 – Níveis de agenda



Fonte: BIRKLAND⁵¹

De forma geral, tem-se que, hoje, o termo agenda refere-se a uma “coleção de problemas, entendimentos sobre causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que

⁴⁸ BIRKLAND, Tomas A. An introduction to the policy process. New York, M. E. Shape, 2005. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018. (tradução nossa)

⁴⁹ Op. Cit..

⁵⁰ KINGDON, John. Agendas, alternatives, and public policies. 3. ed. New York: Harper Collins, 1984/2003. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

⁵¹ BIRKLAND, Tomas A. An introduction to the policy process. New York, M. E. Shape, 2005. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018, p. 111.

chamam a atenção do público e de funcionários públicos”⁵².

Heber Silveira Rocha ⁵³ observa que, no entender de John Kingdon, existe um longo processo de “amaciamento” das propostas pelo sistema. Os empreendedores políticos promovem diferentes formas de promoverem as soluções as quais julgam as mais adequadas em diversos fóruns. A articulação e a reelaboração (junção de elementos já conhecidos entre os especialistas) são mais importantes que o surgimento de novas ideias. Dessa forma, os empreendedores políticos que investem em pessoas e ideias são mais significativos que as pessoas que formulam as políticas. Muitas vezes, a recombinação de ideias e propostas tem mais força do que propriamente uma ideia nova, por isso, são chaves nesse processo os empreendedores capazes de articular pessoas e ideias. Esse longo processo de “amaciamento” é um dos fatores determinantes para uma política se efetivar na agenda governamental.

Segundo Heber Silveira Rocha ⁵⁴ avalia que a agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa das crenças e dos entendimentos sobre problemas, quanto aspectos concretos, materializados em documentos, por exemplo, em projetos de lei e outros instrumentos. Além disso, a agenda, como coleção de entendimentos, existe em todos os níveis de governo: cada órgão (federal, estadual ou municipal) tem seu conjunto de questões e hierarquiza suas prioridades de ação. A análise da formação de agenda busca averiguar os mecanismos causais, relacionais e os contextos que introduzem determinado tema na agenda do governo. Assim, é possível compreender a dinâmica da política e o papel desempenhado pelos atores políticos na formulação de determinada política pública. Entende-se também que contingências políticas e ações de governo são variáveis definidoras de determinada política.

Para James W. Dearing e Everett M. Rogers⁵⁵, “uma agenda é um conjunto de questões que são comunicadas em uma hierarquia de importância em determinado momento”. Apoiados em Roger W. Cobb e Charles D. Elder⁵⁶, os autores entendem questões como problemas sociais que caracterizam situações de conflito entre dois ou mais grupos envolvendo a distribuição de

⁵² BIRKLAND, Tomas A. An introduction to the policy process. New York, M. E. Shape, 2005. *In*: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018, p. 109 (tradução nossa).

⁵³ ROCHA, Heber Silveira. **Juventude e políticas públicas**: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no governo Lula. FGV EAESP – CMAPG. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). 2012. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/9502>. Acesso em: 03 abr. 2024.

⁵⁴ ROCHA, Heber Silveira. **Juventude e políticas públicas**: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no governo Lula. FGV EAESP – CMAPG. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). 2012. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/9502>. Acesso em: 03 abr. 2024.

⁵⁵ DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. **Agenda-setting**. Thousand Oaks: SAGE, 1996, p. 2 (tradução nossa).

⁵⁶ COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Participation in american politics: the dynamics of agenda building. Boston: Allyn and Bancon, 1972. *In*: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

recursos. Ou seja, questões são disputas travadas envolvendo, necessariamente, proponentes e oponentes, por terem sempre dois lados. Algumas delas são mais consensuais que outras.

Os oponentes não apenas divergem, mas dão prioridade a questões diferentes das apresentadas. Considerando a escassez de recursos, a agenda é organizada conforme o grau de relevância de cada tema.

Nesse processo, algumas questões são priorizadas, ou seja, alçadas ao topo da hierarquia de importância, enquanto outras assumem uma condição de menor relevância. O estudo da formação da agenda “oferece uma explicação sobre o porquê de a informação sobre certas questões, e não outras questões, estar disponível ao público numa democracia; como a opinião pública é moldada; e por que certas questões são tratadas por meio de ações políticas enquanto outras questões não. Além disso, embora a importância de uma questão possa ser identificada no tempo, isso não significa que o processo de definição da agenda seja estático: pelo contrário, é um processo fluido no qual questões se movem por um mecanismo contínuo de hierarquização. Assim, a investigação da agenda pode oferecer uma visão detalhada de um determinado momento relacionado a uma questão específica, e apontar para mudanças na atenção dos formuladores e nas prioridades governamentais⁵⁷.

A priorização de questões nas agendas governamentais influencia diretamente a implementação de políticas de justiça social e inclusão urbana. Entender a formação dessas agendas é crucial para promover políticas com a garantia de promoção ao direito à cidade.

2.3 Direitos sociais e políticas públicas: interfaces no Estado de Bem-Estar Social

Como as políticas de bem-estar social se inserem nesse contexto, inicialmente, examinam-se os mecanismos pelos quais o Estado busca garantir o bem-estar e a segurança social de seus cidadãos, os desafios e as críticas enfrentadas por esse modelo ao longo do tempo.

Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes⁵⁸.

⁵⁷ DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. *Agenda-setting*. Thousand Oaks: SAGE, 1996, p. 02.

⁵⁸ ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Trad. Leandro Konder. 3.

Em seguida, na busca de se mitigar as deficiências inerentes ao sistema capitalista, as sociedades industrializadas avançadas introduziram o conceito de Estado de Bem-Estar Social, tema relevante neste estudo, pois seu objetivo é garantir à população o acesso a serviços fundamentais (educação, saúde, moradia e emprego), com a finalidade de proporcionar proteção social e bem-estar coletivo.

O papel do Estado no desenvolvimento econômico ressalta a complexidade e a diversidade de perspectivas em torno do assunto, a demandar uma compreensão abrangente e que vá além do simples estímulo ao crescimento econômico. O foco está na busca pelo bem-estar da sociedade, não se restringe ao poder ou ao aumento da atividade econômica.

A evolução histórica das concepções de Estado desenvolvimentista começa com a ideia de soberania estatal no Tratado de Vestfália (1648) e segue até o envolvimento ativo do Estado na transformação econômica, especialmente após a Segunda Guerra Mundial.

A afirmação definitiva do Estado Moderno como núcleo principal das relações internacionais ocorre a partir da Paz de Vestfália (1648). Ou seja, os Tratados de Vestfália “tiveram o caráter de documentação da existência de um novo tipo de Estado”, que tem como uma de suas marcas principais a figura do soberano, a presença deste poder superior acima dos Estados e uma sólida estrutura política, social e militar⁵⁹.

Diferentes países adotaram abordagens variadas, desde o planejamento centralizado até estratégias mais pragmáticas, a depender de suas circunstâncias históricas e das capacidades estatais. Além disso, a busca por uma burocracia eficiente e por conexões sólidas com a sociedade civil na promoção do desenvolvimento assumiu um caráter essencial. Nesse contexto, destacam-se as diversas funções as quais podem ser desempenhadas pelo Estado, incluindo as de regulador, proprietário, promotor ou facilitador em relação ao capital privado, todas definidas pelas circunstâncias específicas e pautadas em necessidades emergentes.

Destaca-se, ainda, a importância das capacitações – nas áreas da saúde e da educação – na promoção do desenvolvimento sustentável, no que tange à relação entre crescimento econômico e bem-estar. O crescimento econômico por si só não é suficiente para melhorar o bem-estar da sociedade. Em vez disso, o crescimento sustentado requer investimentos prévios em capacitações, como nos segmentos da educação e da saúde, os quais, por sua vez, impulsionam o crescimento econômico futuro.

ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 193-194.

⁵⁹ COLOMBO, Silvana. Estado e soberania: uma visão a partir da sociedade internacional. **Revista de Doutrina**, 16. ed. TRF4. 23 fev. 2007. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao016/Silvana_Colombo.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

Pode-se, sem pretensão de precisão, afirmar que os objetivos mais importantes do Estado Social passam pela ajuda contra a necessidade e a pobreza, pela garantia de uma renda mínima que venha assegurar a dignidade da pessoa humana, pelo aumento da igualdade para a superação da dependência, pela segurança contra as vicissitudes da vida (risco social) e pela criação e ampliação de prosperidade⁶⁰.

Segundo a perspectiva do Estado de Bem-Estar Social, conforme delineado por Osvaldo Ferreira de Carvalho⁶¹, os objetivos do Estado Social visam, primordialmente, garantir a segurança econômica e social, reduzir as diversas formas de desigualdade e combater a pobreza. Além disso, a função dos direitos sociais pode ser resumida em quatro aspectos cruciais: 1) orientação em direção ao princípio da igualdade material; 2) vínculo com a satisfação das necessidades individuais; 3) intensificação do elemento público atribuído ao Estado na esfera social; 4) capacidade de atuar diante dos mecanismos do mercado.

Essa perspectiva está intrinsecamente alinhada aos princípios do Estado de Bem-Estar Social, que promove a intervenção estatal para garantir o bem-estar coletivo e a justiça social. A mesma abordagem se integra às teorias contemporâneas de crescimento, as quais reconhecem a importância da educação e do investimento em tecnologia como elementos fundamentais para transformar o crescimento econômico atual em crescimento sustentável e inclusivo no futuro.

Conforme Celia Lessa Kerstenetzky e Jaques Kerstenetzky⁶², alguns estudos empíricos analisaram a relação entre crescimento econômico e bem-estar, e concluíram que crescimento sem promoção prévia de capacitações (basicamente, saúde e educação) não parece sustentar-se ou levar à expansão posterior de capacitações⁶³; ainda, concluíram que as políticas que procuram impulsionar o crescimento não são suscetíveis de fazê-lo de forma sustentável, a não ser que incrementos nas capacitações também sejam diretamente perseguidos. Esses resultados são compatíveis com recentes teorias do crescimento, as quais enfatizam educação e investimentos em tecnologia como fatores reproduzíveis pelos quais o crescimento presente pode se converter em crescimento futuro.

Porém, numa visão mais ampla, afirma-se que a abordagem das capacitações gera uma estrutura na qual as funções instrumentais não esgotariam o valor da educação, a qual é vista como objetivo de desenvolvimento em si, para além de sua utilidade a outros propósitos (por

⁶⁰ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. Goiânia (GO), *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 3, p. 773-794, set. 2019.

⁶¹ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. Goiânia (GO), *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 3, p. 773-794, set. 2019.

⁶² KERSTENETZKY, Celia Lessa; KERSTENETZKY, Jaques. O Estado (de bem-estar social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias. *Dados*, v. 58, n. 3, p. 581-615, jul. 2015.

exemplo, crescimento sustentado). O mesmo valeria para a democracia. Esse modo de ver decorre da dupla natureza da liberdade real, como oportunidade e como agência. Exemplos concretos, como os investimentos em educação na Coreia e em países desenvolvidos tardios, como a Alemanha e países escandinavos, ilustram a importância desses investimentos na promoção do crescimento econômico e no aumento da produtividade⁶⁴.

Além disso, o texto introduz a ideia de que a educação e a democracia não devem ser consideradas apenas instrumentos para atingir outros objetivos, como crescimento econômico, mas como objetivos de desenvolvimento em si mesmos. Esse pensamento reflete a visão de liberdade real como oportunidade e agenda, destacando a importância intrínseca da educação e da democracia na promoção do bem-estar das pessoas.

É necessário, portanto, investir em educação e saúde como parte fundamental de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, além de se considerar a educação e a democracia objetivos em si mesmos, não apenas voltados a atender propósitos utilitaristas diversos.

Nesse contexto, acrescenta-se a política pública de moradia a essa equação. A política de moradia desempenha um papel fundamental no Estado de Bem-Estar Social, pois o acesso a moradias adequadas é essencial para assegurar o bem-estar e a qualidade de vida da população.

A relação entre os direitos sociais e as políticas públicas que procedem à sua realização prática é de extrema importância, pois reside nas políticas públicas a efetiva valorização estatal dos designados direitos sociais não poucas vezes depreciados. Ao levar em conta essa perspectiva, os direitos fundamentais definem-se e aplicam-se como uma espécie de marco ou programa que guia ou orienta as políticas públicas dos Estados ao contribuir para as instituições democráticas⁶⁵.

Moradias adequadas não só proporcionam abrigo e segurança, mas impactam significativamente na saúde, no emprego e no desenvolvimento econômico de uma nação. Contudo, se a moradia é um direito social e fundamental, um direito humano, a política deveria priorizar todas as pessoas, independentemente da condição de renda.

A política de moradia assertiva influencia diretamente na qualidade de vida da população, isto é, desempenha um papel fundamental no Estado de Bem-Estar Social, além de impactar fortemente a saúde, o emprego e o desenvolvimento econômico de uma nação.

⁶⁴ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. Goiânia (GO), **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 3, p. 773-794, set. 2019.

⁶⁵ KERSTENETZKY, Celia Lessa; KERSTENETZKY, Jaques. O Estado (de bem-estar social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias. **Dados**, v. 58, n. 3, p. 581-615, jul. 2015.

Porém, para manter um Estado de Bem-Estar Social eficaz, suas políticas públicas devem abordar não só a educação e a saúde, mas também a moradia no intuito de garantir que as pessoas tenham condições dignas de habitação, contribuir na diminuição das desigualdades, melhorar a qualidade de vida e promover a coesão social.

Embora a habitação conste na CF/1988 como um direito fundamental, até hoje não foi efetivada, ao menos para a grande maioria da população que mora de forma indigna ou inadequada. E um dos principais problemas a serem enfrentados é justamente o fato de ela ser vista como mercadoria⁶⁶.

Para Luiz Okara⁶⁷, até mesmo as políticas públicas de habitação a tratam desta forma, e não como um serviço público fundamental. Se a moradia é um direito social e fundamental equivalente aos direitos humanos, a política deveria priorizar todas as pessoas. Mais do que considerar habitação e cidadania como direitos sociais, ambas precisam ser vistas como elementos intrínsecos à promoção da dignidade humana. Fundamental, portanto, reconhecer que a moradia é um direito humano. Impossível dissociar como se fosse o direito ao acesso a uma mercadoria, pois a moradia é a base estruturante para a inserção social das crianças e de todas as pessoas.

Assim, para se manter um Estado de Bem-Estar Social robusto, é essencial que as políticas públicas abordem não só educação e saúde, mas também a moradia, garantindo às pessoas condições dignas de habitação, iniciativa essa que contribui para reduzir desigualdades, melhorar a qualidade de vida e promover a coesão social.

Entender a importância das capacitações, da educação e da democracia no contexto do desenvolvimento sustentável, acrescentando a política pública de moradia a essa discussão, enriquece ainda mais a compreensão do Estado de Bem-Estar Social e sua relevância na promoção do bem-estar coletivo.

Por meio de políticas públicas sociais, o Estado objetiva garantir o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos, além de promover a igualdade e a justiça social. Eis aí o papel fundamental das políticas públicas na concretização dos direitos sociais.

O Estado Constitucional, designação sintética do Estado Democrático e Social de Direito que se reconhece consagrado pela Constituição brasileira de 1988 (sem dúvida, com suas peculiaridades), afigura-se nitidamente comprometido

⁶⁶ OKARA, Luiz. **Programas de influência**. Habitação e cidadania precisam coexistir em favor da garantia de direitos. Fundação Tide Setubal. 22 set. 2023. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/habitacao-e-cidadania-precisam-coexistir-em-favor-da-garantia-de-direitos/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

⁶⁷ OKARA, Luiz. **Programas de influência**. Habitação e cidadania precisam coexistir em favor da garantia de direitos. Fundação Tide Setubal. 22 set. 2023. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/habitacao-e-cidadania-precisam-coexistir-em-favor-da-garantia-de-direitos/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

com os direitos fundamentais e com a mudança social, conforme se observa na simples leitura do art. 3º ao tratar os objetivos da República Federativa do Brasil, busca erigir os direitos sociais não como interesses ou aspirações éticas⁶⁸.

A importância da participação de diversos atores – indivíduos, pessoas jurídicas ou grupos sociais – na formulação de políticas públicas, reconhece que qualquer parte envolvida no problema coletivo que origina a política pública pode se tornar um ator potencial no processo de elaboração e de implementação das políticas.

Segundo Osvaldo Ferreira de Carvalho⁶⁹, os direitos sociais desempenham um papel crucial na redistribuição da riqueza. A privação desta, aliás, é um obstáculo significativo para as pessoas satisfazerem suas necessidades e desfrutarem seus direitos. O Estado Social desempenha, portanto, papel fundamental também na redistribuição da riqueza. O Estado tem um dever duplo na realização de direitos sociais. Em primeiro lugar, é jurídico-constitucionalmente comprometido com um dever de proteção dos direitos fundamentais. Além disso, tem o dever de promover esses mesmos direitos. Esses deveres se manifestam na forma de políticas públicas de direitos sociais que abrangem tanto a atuação normativa, como a aprovação de leis, quanto a implementação de ações concretas.

A CF/1988 assegura uma importante articulação entre os princípios políticos, os direitos fundamentais e os deveres do Estado. Os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais, servem como guias orientadores para as instituições públicas na formulação de políticas. A CF/1988 ainda estabelece tarefas e incumbências ao Estado, direcionando-o na realização dos direitos sociais.

As políticas estatais de redistribuição da riqueza – ao enalçarem a justiça social e a igualdade material inerentes ao bem-estar em sede de Estado Social – são verdadeiros “fins essenciais do Estado”. Em síntese, o Estado assume um dever duplo no âmbito de todos os direitos fundamentais ao se traduzir na realização de políticas públicas de direitos sociais a serem materializadas tanto por atuações normativas como por meio de aprovação de leis.⁷⁰

Por um lado, para Osvaldo Ferreira de Carvalho⁷¹, o Estado encontra-se jurídico-constitucionalmente comprometido com o dever de proteger os direitos fundamentais; por outro, com o dever de promover esses mesmos direitos. É a consecução estatal destes dois deveres que corporiza normativamente as políticas públicas de direitos sociais. A CF/1988 delimita o

⁶⁸ SAMPAIO, Jorge da Silva. **O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais**. Coimbra: Coimbra, 2014, p. 74.

⁶⁹ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. Goiânia (GO), **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 3, p. 773-794, set. 2019.

⁷⁰ Op. Cit.

⁷¹ Op. Cit.

modo de se concretizar o Estado Social mediante a definição de tarefas ou de incumbências ao impor constitucionalmente deveres ao Estado. Deixa neste campo, a atividade pública finalística ou teologicamente orientada para a realização de um fim: os direitos sociais. Assim, cabe à CF/1988 articular entre um conjunto de princípios políticos para os quais as instituições estatais devem efetivar, entre os quais estão quase sempre direitos fundamentais e respectivos deveres estatais. É nesse sentido que os direitos fundamentais (assim como os sociais), qual a agenda pública conformadora, servem para canalizar ou orientar as instituições públicas.

Por muito tempo, a relação entre direitos sociais e políticas públicas foi distante e relutante. Alguns argumentavam que os direitos sociais eram ambíguos e indeterminados, dificultando, assim, sua utilização como orientações na formulação de políticas públicas.

Apesar da íntima e nítida relação entre direitos fundamentais e políticas públicas, e do expresso mandato constitucional, o mundo das políticas públicas sociais sempre esteve relutante em assumir as derivações do debate constitucional sobre o reconhecimento da exigibilidade dos direitos sociais. Os versados em políticas sociais costumavam reputar que os direitos têm pouco a dizer sobre políticas públicas e que a ambiguidade e indeterminação das normas que os consagram não permitiriam que se fixassem como marcos ou guias orientadoras na formulação das políticas⁷².

Apesar dos desafios e das relutâncias iniciais, os direitos sociais e as políticas públicas estão cada vez mais alinhados no Estado de Bem-Estar Social. A realização efetiva dos direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais, depende de estratégias políticas, sociais, jurídicas e econômicas coerentes e inteligentes, visando a promoção do bem-estar e da igualdade social.

Dado o compromisso do Estado do Bem-Estar Social com os direitos sociais, exige-se a atenção constante e o esforço coordenado de diversos atores para assegurar a implementação eficaz de políticas públicas que garantam a proteção, a promoção e a realização dos direitos fundamentais. Um compromisso essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Em suma, conforme Luiz Okara⁷³, embora apareçam hoje como aliados óbvios, os direitos sociais e as políticas públicas permaneceram distantes por muito tempo. Apenas recentemente as políticas têm constituído um verdadeiro instrumento para proteger, garantir e promover os direitos fundamentais, em geral, e os direitos sociais, em particular. O futuro dos direitos

⁷² CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. Goiânia (GO), *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 3, p. 773-794, set. 2019.

⁷³ OKARA, Luiz. **Programas de influência**. Habitação e cidadania precisam coexistir em favor da garantia de direitos. Fundação Tide Setubal. 22 set. 2023. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/habitacao-e-cidadania-precisam-coexistir-em-favor-da-garantia-de-direitos/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

sociais e o futuro de milhões de pessoas excluídas e condenadas a viver na pobreza depende de um uso coerente e inteligente de diversas estratégias, políticas e sociais, jurídicas e econômicas, para a realização efetiva dos direitos fundamentais em contextos desvantajosos pela ausência do desenho institucional adequado por falta de vontade política e pela carência de um trabalho intelectual constante e imaginativo para resolver os problemas sociais que afligem o fraturado e complexo mundo contemporâneo.

A partir de Friedrich Engels, buscou-se compreender como o Estado surgiu como um mecanismo de poder e de controle, ao mesmo tempo em que assumiu a responsabilidade por proteger e promover os direitos sociais. Para o teórico prussiano⁷⁴, o Estado é, ao mesmo tempo, uma instituição de poder e uma expressão das contradições e dos conflitos sociais, muitas vezes a refletir os interesses da classe dominante. Esse é um entendimento essencial para se avaliar criticamente as políticas de bem-estar social, sobretudo para reconhecer que elas são moldadas por dinâmicas de poder e por luta de classes.

Ao longo do capítulo, destaca-se a importância do direito à cidade como parte integrante da inclusão social. A moradia adequada, portanto, não é apenas uma questão de abrigo, mas está intrinsecamente ligada à saúde, ao emprego e ao desenvolvimento econômico. Por isso, garantir o acesso a moradias dignas é essencial para reduzir desigualdades, promover a qualidade de vida e fortalecer a coesão social.

Reconhece-se, para além disso, a necessidade de uma abordagem integrada das políticas públicas, a qual considere não apenas a educação e a saúde, mas a moradia e outros direitos sociais.

A política de moradia desempenha um papel fundamental na vida social, pois o acesso a moradias adequadas é essencial para o bem-estar e a qualidade de vida da população. Já moradias adequadas não proporcionam apenas abrigo e segurança, mas exercem também um impacto significativo na saúde, no emprego e no desenvolvimento econômico de uma nação.

Manter um Estado de Bem-Estar Social robusto é essencial para que as políticas públicas abordem não apenas a educação e a saúde, mas também a moradia, a garantir condições dignas de habitação. A iniciativa contribui para reduzir desigualdades, melhorar a qualidade de vida e promover a coesão social. Entender a importância das capacitações, da educação e da democracia no contexto do desenvolvimento sustentável, acrescentando a política pública de moradia a essa discussão, enriquece a compreensão do Estado de Bem-Estar Social e sua relevância na promoção do bem-estar coletivo.

⁷⁴ ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. Leandro Konder. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

Reconhece-se, por fim, que o futuro do Estado do Bem-Estar Social e dos direitos sociais depende do compromisso contínuo e coordenado de diversos atores sociais e políticos. Isto porque, somente através de um esforço conjunto e de uma abordagem holística das políticas públicas é que será possível construir uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva.

3 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

É possível que a demanda habitacional possa ter sido influenciada pelo processo do êxodo rural. Uma migração a qual, segundo Paloma Guitarrara⁷⁵, pode ter diversas causas associadas, a exemplo da busca por melhores condições de vida, a industrialização, e a concentração fundiária.

O PMCMV representa um marco significativo na política habitacional brasileira, instituído com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e promover a inclusão social por meio do acesso à moradia digna. Desde sua criação, o programa passou por várias fases, refletindo mudanças nas políticas públicas e nos contextos socioeconômicos do país. Este capítulo aborda a evolução do PMCMV, iniciando com a sua trajetória histórica, seguindo pelo marco legal e explorando suas diferentes etapas as quais orientaram suas operações ao longo dos anos.

Para se compreender plenamente o impacto e a importância do PMCMV, é essencial situá-lo na trajetória histórica da política habitacional no Brasil. O país passou por diversas fases e abordagens na busca por soluções habitacionais, sempre influenciadas por mudanças políticas, econômicas e sociais. Este panorama histórico oferece um contexto necessário para se entender as origens e a evolução das políticas habitacionais que culminaram no lançamento do PMCMV.

A análise detalhada do marco legal do PMCMV revela como o programa foi estruturado juridicamente e de que maneira suas diferentes fases foram implementadas. Cada versão do programa trouxe novas diretrizes e ajustou os objetivos conforme as necessidades habitacionais do país evoluíam.

A primeira fase do programa, lançada em 2009, foi criada para enfrentar o déficit habitacional e proporcionar moradias acessíveis às famílias de baixa renda, detalhando os objetivos iniciais, as estratégias de implementação e os resultados alcançados durante este período. Em 2011, a segunda fase (PMCMV II) foi introduzida com novas metas e ajustamentos na política habitacional, ampliando o seu alcance e melhorando os mecanismos de financiamento. Examinam-se aqui as mudanças implementadas e os impactos observados. Já a terceira fase (PMCMV III), iniciada em 2016, trouxe novas adaptações às diretrizes do programa, buscando aprimorar sua eficácia na redução do déficit habitacional. Aqui, são avaliadas as inovações e os desafios enfrentados durante o período.

⁷⁵ GUITARRARA, Paloma. Êxodo rural. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/exodo-rural.htm>. Acesso em: 14 jun. 2023.

Finalmente, a mais recente fase do programa (PMCMV 2023), reflete as atualizações e os realinhamentos necessários para responder às demandas contemporâneas do setor habitacional. Acerca desta última fase, discutem-se as políticas atuais, as metas estabelecidas e as expectativas para o futuro do programa, encerrando a análise detalhada do marco legal do PMCMV e fornecendo uma visão abrangente de sua evolução e do seu impacto ao longo dos anos.

3.1 A trajetória da política habitacional no Brasil: um panorama histórico (1946-2023)

Uma breve análise histórica objetiva demonstrar a complexidade das políticas de moradia no Brasil, por meio da evolução histórica, a qual sempre se revelou um reflexo das transformações sociais, econômicas e políticas ao longo do tempo.

Considerando o universo das Américas, o Brasil já apresentava cidades de grande porte desde o período colonial. Mas, foi somente a partir da virada do século XX, que o processo de urbanização da sociedade começou a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalhador livre, a proclamação da República e uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno. No Brasil, essa trajetória pode ser dividida em fases distintas. Para tanto, relembra-se aqui alguns marcos históricos relacionados a esse crescimento urbano. Fato é que, o Brasil deixou o século XIX com aproximadamente 10% da população nas cidades⁷⁶.

3.1.1 Período Colonial até o Império

No período Colonial, a habitação no Brasil estava principalmente ligada à estrutura das capitâneas hereditárias, com poucas políticas específicas voltadas ao fornecimento de moradia. Com a chegada da família real portuguesa em 1808, o desenvolvimento de cidades como o Rio de Janeiro, trouxe maior organização urbana, mas, ainda, sem políticas habitacionais estruturadas. No início do Império, surgiram leis relacionadas à construção de moradias, as quais eram geralmente aplicadas apenas às classes mais ricas, deixando a população mais pobre à margem do acesso a uma habitação adequada e segura.

⁷⁶ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1993. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/santos_milton_a_urbanizacao_brasileira_1993.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024.

O processo de intensa urbanização no cenário brasileiro é marcado pelo modelo desenvolvimentista de meados do século XX, porém, suas características portam traços dos períodos colonial e imperial que segundo Maricato (2003b, p.151) são expressos “pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei”⁷⁷.

3.1.2 Primeira República e Era Vargas

Durante a Primeira República, os esforços habitacionais se voltavam, principalmente, para a reforma urbana e higienização das cidades, muitas vezes negligenciando as necessidades das camadas mais pobres.

Segundo Nabil Bonduki⁷⁸, a abolição da escravatura e a constituição de um mercado de trabalho livre no Brasil, que praticamente coincidem com a República, marcaram o momento em que alguma ação pública, embora ainda muito tímida, pode ser notada, dando início ao primeiro período, que foi até a década de 1930, quando o Estado começou a intervir, de fato, na questão social. Esta fase, que coincide com a República Velha, se caracterizou pelo reconhecimento de que a habitação dos trabalhadores era um problema único. Prevalecia, entretanto, a concepção liberal de que o Estado deveria intervir diretamente na produção e nas regras de locação de moradia, aspectos considerados questões de mercado.

De maneira muito tímida, ocorre nesse primeiro período a primeira ação do governo federal destinada a produzir habitação, com o início da implantação do Bairro Operário Marechal Hermes, projeto formulado em 1912, no Rio de Janeiro. Assim, é possível afirmar que a produção de conjuntos habitacionais promovidos pelo governo federal no Brasil iniciou-se há um século⁷⁹.

3.1.3 Era Vargas (1930-1945)

Nesse período, ocorreram mudanças significativas. A criação do BNH (1944) marcou o início de uma abordagem mais sistemática das políticas de moradia no Brasil. O BNH promoveu a construção de habitações populares, especialmente para a classe média, introduzindo o conceito de financiamento habitacional.

⁷⁷ OLIVEIRA, Nathália Mazuchi Braz de; TUMELERO, Silvana Marta. **Participação e direito à moradia digna**: percepção de moradores sobre o processo de realocação vivenciado. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/202559/Mazuchi_Tumelero_1&isAllowed=y. Acesso em: 12 maio 2024.

⁷⁸ BONDUKI, Nabil. **Pioneiros da habitação social**. v. 1, Parte 1. Cem anos da construção da política pública de habitação no Brasil: o desafio frustrado de uma arquitetura para a maioria. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPIUTULOS%204%20E%205.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

⁷⁹ Op. Cit.

A Revolução de 1930 e, sobretudo, a revisão da legislação que regulamentava a produção de moradias pelas carteiras prediais dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (IAPs e CAPs), marca o início do segundo período, que se estende até o golpe militar de 1964. Essa fase, que é o foco principal da pesquisa que originou esse livro, marca o reconhecimento da habitação como uma questão de Estado, que intervém no mercado de locação, com o objetivo de proteger o inquilino e desestimular a produção rentista, cria mecanismos para facilitar a compra do lote em prestações e o auto empreendimento da casa própria e inicia uma significativa – embora reduzida frente à dimensão do problema – produção de habitação social, inicialmente através dos IAPs e CAPs e, a partir de 1946, por meio de um órgão específico, a Fundação da Casa Popular (FCP), primeira entidade estatal, a nível nacional, voltada para a produção de moradias populares⁸⁰.

Nabil Bonduki destaca esse período como um marco no reconhecimento da habitação como questão social, apesar das tentativas frustradas de produzir moradias em massa para trabalhadores urbanos.

Além de marcar o momento em que a habitação começa a ser reconhecida como uma questão social, esse período se destaca pela frustrada tentativa de se construir uma política habitacional, a qual objetivaria produzir uma massiva moradia para os trabalhadores urbanos, proposta que estava na origem da criação da Fundação da Casa Popular. Do ponto de vista da arquitetura, o período se caracterizou pela incorporação do ideário do CIAM e das propostas urbanísticas de vanguarda na implantação de conjuntos residenciais, com uma expressiva presença dos arquitetos, engenheiros e urbanistas. O resultado foi uma produção habitacional marcada pela diversidade, bons projetos arquitetônicos, e uma adequada inserção urbana. Essa produção, entretanto, era bastante desigual, e sua qualidade dependia de uma série de variáveis, como a importância atribuída pelo órgão promotor a cada empreendimento⁸¹.

3.1.4 Período Militar (1964-1985)

O Brasil enfrentou uma fase de intensificação da urbanização e da migração em direção às cidades. Esse cenário resultou em uma crescente demanda por moradias, visto que muitos migrantes buscavam oportunidades nas áreas urbanas, levando o aumento populacional nas cidades a gerar uma pressão significativa sobre as políticas de moradia existentes.

⁸⁰ BONDUKI, Nabil. **Pioneiros da habitação social**. v. 1, Parte 1. Cem anos da construção da política pública de habitação no Brasil: o desafio frustrado de uma arquitetura para a maioria. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPITULOS%204%20E%205.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

⁸¹ Op. Cit.

Foi com o Banco Nacional da Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criados pelo regime militar a partir de 1964, que as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos. A moradia da classe média teve início na década de 1940, em Copacabana, no Rio de Janeiro. Mas foi com a implementação do SFH, em 1974 que o mercado de promoção imobiliária privada, baseada no edifício de apartamentos se consolidou por meio de uma explosão imobiliária. Além da imagem das cidades, mudaram também o mercado fundiário e vários aspectos da cadeia produtiva (que apesar disso não abandonou suas características de atraso em relação ao processo de trabalho)⁸².

Infelizmente, o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade. Essa era a proposta da reforma urbana preconizada pelos arquitetos no Congresso do IAB (1963). A atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. Por isso, para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades, o mercado não se abriu. O que se viu foi um acesso que priorizou as classes médias e altas⁸³:

[...]as iniciativas de promoção pública, os conhecidos conjuntos habitacionais populares, também não enfrentavam a questão fundiária urbana [...] Os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos (que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores) para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também os todos contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura⁸⁴.

De acordo com Nabil Bonduki⁸⁵, o BNH e o SFH atenderam à demanda apenas dos trabalhadores com renda estável.

Com a institucionalização, em 1964, de ambos os instrumentos, pelo regime militar, iniciou-se uma nova etapa, que fora encerrada em meados de 1980. O terceiro período foi marcado pela criação de fontes permanentes de recursos para garantir o financiamento habitacional em longo prazo, e por uma produção massiva que incorporou certo avanço tecnológico, embora muito aquém do necessário.

Os projetos arquitetônicos e urbanísticos, de maneira geral, perdem a diversidade e qualidade obtidas no período anterior, apesar de existirem exceções

⁸² Op. Cit.

⁸³ Op. Cit.

⁸⁴ MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

⁸⁵ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

relevantes, nem sempre suficientemente valorizadas pelos estudiosos da questão habitacional. Essa etapa se caracteriza pela homogeneidade, pelo desrespeito às diferenças regionais e culturais, pela despreocupação com a inserção urbana e pelo predomínio dos aspectos financeiros sobre a qualidade do projeto. A criação do SFH, um sistema financeiro sustentável, com fontes estáveis de recursos, em vigor até hoje, foi seu grande legado, embora tenha sido desenhado para atender apenas aos trabalhadores com renda estável e compatível com o custo de um financiamento no qual o subsídio era apenas indireto⁸⁶.

Ao analisar a sociedade urbana brasileira, Darcy Ribeiro⁸⁷ conclui pelo seu significado histórico e quantitativo, pois concentrava 81,5% da população. O antropólogo brasileiro recorda que o Brasil nasceu urbano, e que, no século XX, sofreu uma urbanização caótica movida pela evasão rural. O crescimento explosivo entra em crise na década de 1980 diante dos impasses do crescimento econômico, condenando a imensa maioria da população à marginalidade.

A estruturação do sistema de habitação pública ocorreu em 1964, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e voltado exclusivamente para a provisão habitacional para a população de baixa renda por meio do crédito e do financiamento no setor⁸⁸.

Conforme observa Orlando Cariello⁸⁹, o período de 20 anos da ditadura militar, de orientação e atuação centralista ou intervencionista, hegemônica a partir de 1964, foi seguida por outro de 18 anos da redemocratização, de orientação liberal ou neoliberal, consolidada na CF/1988. Os dois diferentes regimes políticos foram pautados pela dominação da classe burguesa aliada ao capital financeiro internacional. O autor afirma que estas políticas de financiamento e de produção de moradia, nestes períodos, estão vinculadas às políticas de compressão salarial e de exclusão de direitos trabalhistas.

As políticas habitacionais e salariais, por sua vez, foram marcadas por dois regimes: o intervencionista e o neoliberal. Se, por um lado, esta política habitacional utiliza os recursos do trabalhador, por outro, não inclui o item habitação no cômputo salarial sob compressão. Resulta-

⁸⁶ BONDUKI, Nabil. **Pioneiros da habitação social**. v. 1, Parte 1. Cem anos da construção da política pública de habitação no Brasil: o desafio frustrado de uma arquitetura para a maioria. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPITULOS%204%20E%205.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

⁸⁷ RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. Curitiba: Companhia das Letras, 1995.

⁸⁸ ROGMAGNOLI, Alexandre José. **O programa “Minha casa, Minha vida”**: continuidades, inovações e retrocessos, 2012. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoalexanderromagnoli.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2024.

⁸⁹ CARIELLO FILHO, Orlando. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2011. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/11327/1/2011_OrlandoCarielloFilho.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024.

tado disso é a retroalimentação da escassez da moradia dos trabalhadores e o aumento da desigualdade social⁹⁰.

No início do século XXI, quatro décadas desde a colocação do tema habitacional no centro das políticas de governo, os resultados do Censo indicavam a necessidade de 6,5 milhões de moradias populares, 83% das quais para famílias com renda mensal de até três salários mínimos⁹¹. E foi a conjuntura socioeconômica e o crescimento dos movimentos reivindicatórios por moradia que construíram o contexto necessário ao aprimoramento institucional de organismos e instrumentos para a gestão do problema habitacional.

A maior demanda envolvendo a população de baixa renda não foi atendida durante os períodos anteriores, os quais beneficiaram apenas a classe média da população, aprofundando ainda mais a exclusão social. Ermínia Maricato⁹² enfatiza que, enquanto o crescimento econômico se manteve acelerado, o modelo “funcionou” criando uma nova classe média urbana, mas mantendo grandes contingentes sem acesso a direitos sociais e civis básicos: legislação trabalhista, previdência social, moradia e saneamento.

3.1.5 Constituição Federal de 1988

A CF/1988 marcou um importante avanço ao incluir o direito à moradia como um direito social fundamental, o que destacou a importância de se implementar políticas públicas eficazes no campo da habitação como parte integrante do projeto de sociedade democrática.

Entretanto, algumas experiências inovadoras vêm sendo praticadas, especialmente a partir do fim do regime militar e da eleição livre, para prefeitos das capitais, em governos locais democráticos e comprometidos com a justiça social, as quais permitem vislumbrar alguns acertos e algumas direções.

Quando a CF/1988 foi promulgada, o país enfrentava um período de crise e uma série de desafios econômicos e sociais, os quais afetaram negativamente a qualidade de vida das pessoas e o desenvolvimento de políticas habitacionais. O Brasil encarava inflação alta, instabilidade econômica, altas taxas de desemprego, problemas na área de infraestrutura e crescimento desenfreado da população urbana. Todos esses fatores contribuíram para o aumento na

⁹⁰ CARIELLO FILHO, Orlando. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2011. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/11327/1/2011_OrlandoCarielloFilho.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024.

⁹¹ IBGE. Dados básicos. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, 2013, v. 34, 2014. Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informação (CEI).

⁹² MARICATO, Ermínia. **Brasil – cidades alternativas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

precariedade das condições de moradia, com a expansão de favelas e de assentamentos informais. Alguns autores consideraram esse período como décadas perdidas⁹³.

Ermínia Maricato, pontua que: “As décadas perdidas não são as únicas a registrarem as origens do que é possível chamar de tragédia urbana brasileira – enchentes, desmoronamento, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência. O crescimento urbano sempre se deu com exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, o que se vê quando as cidades tendem a ganhar nova dimensão e afloram os problemas da habitação. Quando o trabalho se torna mercadoria, a produção do trabalhador deveria, supostamente se dar pelo mercado”

Mas isso não aconteceu no começo do século XX, como não acontece até o seu final. Como previu Joaquim Nabuco, o peso do escravismo estaria presente, na sociedade brasileira, muito após a sua abolição. Não só grande parte dos trabalhadores atua fora do mercado formal como, mesmo aqueles que regularmente empregados na moderna indústria fordista, apelam para expedientes de subsistência para se prover de moradia na cidade. Isso significa que grande parte da população, inclusive parte daquela regularmente empregada, constrói sua própria casa em áreas irregulares ou simplesmente invadidas. Isto é, ela não participa do mercado hegemônico. O modelo de vida da maior parte da população urbana, ao evidenciar a convivência dos bens modernos e até mesmo do automóvel particular (de segunda e terceira mão) com o ambiente de um casebre cuja construção parece remontar a uma era pré-moderna, nos leva à conclusão de que não dá para dissociar esse urbano e essa moradia dessa sociedade, desse modelo de industrialização e desenvolvimento. A tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas, portanto, tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)⁹⁴.

Por outro lado, Nabil Bonduki⁹⁵ discorda dessa avaliação, defendendo que este período foi de grande importância para os anos seguintes.

Tornou-se comum qualificar como décadas perdidas os anos 1980 e 1990. É uma avaliação equivocada, de caráter economicista, baseada exclusivamente em indicadores como o baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), no atraso na implantação da infraestrutura física necessária para o desenvolvimento econômico e nas dificuldades políticas para aprofundar o neoliberalismo no país. Na visão que orienta essa análise, entretanto, o período esteve longe de ser perdido; ao contrário, foi fértil, rico, de grande vitalidade social e política. Embora repleto de conflitos e contradições, gerou um modelo de

⁹³ MARICATO, Ermínia. **Favelas, um universo gigantesco e desconhecido**. 2001. Disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_favelas.pdf. Acesso em: 28 jan. 2024.

⁹⁴ Op. Cit.

⁹⁵ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

gestão em que a participação e o controle social interferiram positivamente na formulação de políticas públicas inovadoras. Este foi o momento em que se consolidou a democracia e se lograram grandes avanços, como a conquista legal de direitos sociais, os princípios básicos de cidadania, o respeito à diversidade, a legislação ambiental que lançou as bases de um desenvolvimento sustentável e políticas de educação e saúde baseadas no atendimento universal, que garantiu uma relativa melhoria em indicadores sociais. Com a rígida política monetarista dos anos 1990, que afetou o crescimento e os níveis de emprego e ampliou a desigualdade, se alcançou a estabilidade econômica, indispensável para o sucesso do enfrentamento da pobreza. A tentativa de aprofundar o neoliberalismo encontrou limites de natureza política que geraram certo equilíbrio entre o Estado e o mercado⁹⁶.

A segmentação de mercado, segundo diferentes faixas de rendas, foi uma das características da política habitacional realizada durante a vigência do BNH1. Cada segmento de renda estava não apenas sob a responsabilidade de um agente promotor específico, como também era regido por legislação própria.

A falta de políticas habitacionais eficazes e de investimento em infraestrutura urbana durante esse período levou a sérios problemas habitacionais, mas os problemas encontrados foram objeto de estudos de pesquisadores, atuação de movimentos sociais e soluções que, nos anos seguintes, serviram para subsidiar a aprovação de leis sobre o tema.

3.1.6 Estatuto da Cidade, Ministério das Cidades e Programa Minha Casa, Minha Vida

Ao analisar o movimento institucional, Karla Christina Batista de França⁹⁷ relata que, em 2001, foi consolidado o Estatuto da Cidade e, em 2003, houve a criação do Ministério das Cidades, o qual passou integrar as diversas políticas de infraestrutura urbana. Mais especificamente, quanto à política habitacional, em 2005, foi criada o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que culminou com o lançamento do PMCMV (MP n. 459/2009).

Embora, a expressão quantitativa dos programas inovadores lançados nesse período tenha sido pequena e, sua qualidade muito desigual a nível nacional, eles se destacam por ter recuperado a diversidade, qualidade do projeto arquitetônico e novas formas de inserção urbana, como ocorreu em algumas experiências municipais, como o programa realizado pelo município de São Paulo entre 1989 e 1992, que criou uma nova referência de política habitacional,

⁹⁶ BONDUKI, Nabil. **Pioneiros da habitação social**. v. 1, Parte 1. Cem anos da construção da política pública de habitação no Brasil: o desafio frustrado de uma arquitetura para a maioria. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPIUTULOS%204%20E%205.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

⁹⁷ FRANÇA, Karla Christina Batista de. **Urbe**, Revista Brasileira de Gestão Urbana, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil, set.-dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO02>. Acesso em: 28 jun. 2024.

com a qualidade arquitetônica e urbanística voltando a ser relevante no processo de produção da moradia popular. É sempre difícil tratar de processos históricos sem o devido distanciamento. Feita a ressalva, arrisca-se afirmar que, no início do século XXI, tem início o quinto e atual período da política habitacional brasileira. Alguns eventos que ocorreram entre 2000 e 2005 marcam esse novo momento: a introdução do direito à habitação na Constituição, obtida com a aprovação de um Projeto de Emenda Constitucional (PEC), aprovado em 2000; a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou a função social da propriedade, presente no capítulo de Política Urbana da Constituição de 1988; a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, em 2003; a formulação de uma nova política habitacional, em 2004 e, a aprovação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que criou o Fundo e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005⁹⁸.

Em 2009, quando o governo brasileiro lançou o PMCMV como uma resposta acentuada a essa crescente necessidade de habitação, principalmente para a população de baixa renda, revolucionou as políticas de moradia ao oferecer subsídios e financiamentos para facilitar a aquisição de moradias pelas famílias de renda mais baixa. O programa abrangeu diferentes faixas de renda, de famílias em situação de extrema pobreza, até aquelas com renda um pouco mais elevada, numa ação de verdadeira inclusão social.

Uma das conquistas mais importantes do governo Lula foi a formulação de um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação com a ajuda do Conselho das Cidades e do Conselho Curador do FGTS. No entanto essa façanha é desconhecida até mesmo pela maioria dos parlamentares petistas além de grande parte do governo. Essa construção foi inspirada na tese desenvolvida no Projeto Moradia, elaborado no ano de 2000, no Instituto Cidadania, que previa também a construção do Ministério das Cidades e a elaboração de uma Política Urbana com as propostas setoriais de saneamento, transporte/trânsito e planejamento territorial além da habitação. A estrutura da tese é relativamente simples e óbvia apesar de original: ampliar o mercado privado (restrito ao segmento de luxo) para que este atenda a classe média e concentrar os recursos financeiros que estão sob gestão federal nas faixas de renda situadas abaixo dos 5 salários mínimos onde se concentram 92% do déficit habitacional e a grande maioria da população brasileira⁹⁹.

Observa-se que, a evolução das políticas públicas de moradia no Brasil reflete um processo gradual de mudança, com foco atual crescente nas necessidades das camadas de renda mais baixa. No entanto, esse progresso também sofreu retrocessos em alguns momentos. Recentemente, a retomada dessas políticas sinaliza que há muito trabalho a ser feito para garantir a todos os brasileiros o acesso a moradias adequadas, seguras e dignas.

⁹⁸ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

⁹⁹ MARICATO, Ermínia. **Favelas, um universo gigantesco e desconhecido**. 2001. Disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_favelas.pdf. Acesso em: 28 jan. 2024.

Desde o golpe de 2016, testemunhamos a ascensão de forças conservadoras que atuam na contramão dos interesses sociais e coletivos. Avançaram legislações e normas prejudiciais aos sistemas de saúde, educação e seguridade social. Os orçamentos de políticas importantes para a sociedade foram minorados, ao passo que o endividamento público, a pobreza e a fome cresceram. Como consequência, as desigualdades sociais se aprofundaram e os índices de violência aumentaram dramaticamente (Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030, 2018).

[...] Neste governo, políticas sociais importantes foram desmontadas ou restringidas, a exemplo do Ciência sem Fronteiras, Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos, Farmácia Popular e Minha Casa, Minha Vida (Souza; Soares, 2019). Entre as medidas mais radicais (e a primeira delas), a Emenda Constitucional 95/2016 (Brasil, 2016), conhecida como EC da morte, determinou o congelamento dos gastos públicos por 20 anos, sendo abrangente em seus danos à sociedade, particularmente aos mais pobres e vulneráveis, uma vez que impossibilita o cumprimento das obrigações constitucionais do Estado¹⁰⁰.

No decorrer da história do Brasil, a demanda habitacional sempre foi um desafio, desde o Império até a era Vargas, seguindo-se à promulgação da CF/1988. No entanto, as políticas implementadas ao longo desse tempo nem sempre conseguiram atender à demanda prioritária de garantir moradia digna às camadas mais vulneráveis da população. Foi somente após a criação do PMCMV que se começou a observar um avanço significativo na extensão dessas políticas. Esse progresso, entretanto, foi interrompido por desdobramentos após o golpe, os quais resultaram em retrocessos em várias políticas sociais, incluindo a habitacional.

Houve um período de hiato para a habitação de interesse social, pois apenas diretrizes públicas pontuais foram adotadas no país¹⁰¹.

Visando elucidar o histórico e corroborar este diagnóstico, é essencial traçar uma linha do tempo a retratar a evolução da política habitacional no Brasil de 1946 a 2023. Esta trajetória complexa é marcada por diversos programas e iniciativas destinados a enfrentar o déficit habitacional do país.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil testemunhou o surgimento de inúmeros programas habitacionais, cada um adaptado para lidar com desafios específicos no setor habitacional. Ao longo das décadas, essas iniciativas evoluíram em escopo e magnitude, influenciadas por mudanças nos regimes políticos, condições econômicas e prioridades sociais. Desde os primeiros anos caracterizados por recursos limitados e abordagens fragmentadas para provisão

¹⁰⁰ ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 35-56, 2018. Disponível em: 10.5380/rinc.v5i2.57577. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹⁰¹ BONDUKI, Nabil. **Pioneiros da habitação social**. v. 1, Parte 1. Cem anos da construção da política pública de habitação no Brasil: o desafio frustrado de uma arquitetura para a maioria, s/d. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPIUTULOS%204%20E%205.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

habitacional, a linha do tempo reflete a gradual consolidação de políticas mais abrangentes e ambiciosas, particularmente com a implementação do PMCMV em 2009.

Este programa representou um ponto de mudança significativo, introduzindo estratégias inovadoras para expandir o acesso a moradias acessíveis e promover a inclusão social. No entanto, desafios como ineficiências burocráticas, restrições orçamentárias e desigualdades na distribuição habitacional persistiram, destacando a necessidade contínua de políticas habitacionais robustas e adaptativas para atender às diversas necessidades da população brasileira.

Figura 3 – Linha do tempo da política habitacional no Brasil



Fonte: BENDLIN¹⁰²

Este período foi relativamente frutífero, pois, a partir da Segunda Guerra Mundial, o Brasil testemunhou o surgimento de inúmeros programas habitacionais, cada um adaptado para lidar com desafios específicos no setor habitacional. Ao longo de décadas, essas iniciativas evoluíram em escopo e magnitude, influenciadas por mudanças nos regimes políticos, nas condições econômicas e ligadas às prioridades sociais.

¹⁰² BENDLIN, Ana Carolina. Programas habitacionais anteriores ao MCMV fizeram muito pouco para resolver o déficit habitacional. **Imobi**. 7 out. 2020. Disponível em: <https://imobireport.com.br/programas-habitacionais-antigos-ao-mcmv-fizeram-muito-pouco-para-resolver-o-deficit-habitacional/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

Figura 4 – Linha do tempo da política habitacional no Brasil 2/2



Fonte: BENDLIN¹⁰³

Na realidade, os movimentos sociais começaram a negociar cada vez mais uma estratégia nacional de desenvolvimento. Durante a crise financeira internacional, isso ficou evidente quando as centrais pactuaram com o governo um conjunto de medidas para evitar a recessão, sustentar o consumo e garantir o emprego. Com a eleição do novo presidente, deu-se início a uma reorganização da política federal de habitação, com a criação do Ministério das Cidades (2003).

Por intermédio da Lei 11.124/05, foi regulamentado o SNHIS, o sistema foi desenvolvido para unificar os programas e projetos voltados à habitação de interesse social, alinhando-se à Política Nacional de Habitação. Com sua implementação, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O SNHIS foi criado para coordenar e integrar as políticas habitacionais em todo o país, garantindo que os recursos destinados à habitação de interesse social sejam aplicados de forma eficiente e transparente. Através do SNHIS, municípios, estados e o governo federal podem trabalhar de maneira articulada, assegurando que as políticas de habitação sejam mais consistentes e adaptadas às necessidades locais. Além disso, o sistema promove a participação social na formulação e execução das políticas habitacionais, fortalecendo a gestão democrática e a inclusão social.

A nova Política Nacional de Habitação deve ser complementada pela

¹⁰³Op. Cit.

regulamentação da Lei nº 11.124/2005 – que 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 – primeiro PL de iniciativa popular que aguardou quase 13 anos para ser aprovado no Congresso Nacional, o que aconteceu neste ano de 2005. Com o novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social previsto na lei espera-se agregar, além de mais recursos do OGU, recursos de Estados e municípios no esforço de somar subsídios que ajudem a oferecer moradias para os que estão engrossando e ampliando as favelas e os loteamentos clandestinos em todo o Brasil o que, neste começo de milênio, está longe de constituir uma minoria da população brasileira. (Algumas estimativas mostram que mais de 50% da população de Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, São Luiz e Belém são ilegais.)¹⁰⁴

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, começa uma reorganização da política federal de habitação, com a criação do Ministério das Cidades (2003), com um viés social começou a estruturar o que viria a ser o PMCMV, que também precisava de mais estabilidade política e econômica para ser colocado em prática.

Desde os primeiros anos, caracterizados por recursos limitados e abordagens fragmentadas para provisão habitacional, a linha do tempo já refletia uma gradual consolidação de políticas mais abrangentes e ambiciosas, particularmente com a implementação do PMCMV em 2009.

Figura 5 – Linha do tempo da política habitacional no Brasil (atualizada)



Fonte: BENDLIN

Conforme observa Ana Carolina Bendlin¹⁰⁵, ainda que o PMCMV tenha sido responsável pela produção de mais de 5 milhões de unidades em 10 anos, quantidade maior do que o

¹⁰⁴ MARICATO, Ermínia. **A nova Política Nacional de Habitação**. https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_novapoliticahab.pdf

¹⁰⁵ BENDLIN, Ana Carolina. Programas habitacionais anteriores ao MCMV fizeram muito pouco pra resolver o déficit habitacional. **Imobi**. 7 out. 2020. Disponível em: <https://imobireport.com.br/programas-habitacionais-antecedentes-ao-mcmv-fizeram-muito-pouco-para-resolver-o-deficit-habitacional/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BNH fez durante 22 anos (4,5 milhões), o programa não conseguiu dar conta da demanda brasileira e diminuir o déficit habitacional. O Programa ‘Casa Verde e Amarela’, lançado em setembro pelo presidente Jair Bolsonaro, seguiu na mesma linha. O novo programa não retomou a faixa 1 e manteve alguns dos principais problemas do PMCMV.

As construtoras continuaram definindo o local para a construção, sem participação do governo, e, diante disso, persistindo na inserção periférica, pois são locais nos quais os terrenos são mais baratos, embora não apresentem infraestrutura adequada. Mantém-se o mesmo erro desde a época do BNH.

3.2 Marco legal do Programa Minha Casa, Minha Vida

O marco legal do PMCMV está intrinsecamente ligado à evolução da legislação brasileira relacionada à política urbana e ao reconhecimento do direito à moradia como um direito social fundamental. Essa trajetória legislativa tem refletido o compromisso do Estado brasileiro em enfrentar o déficit habitacional e garantir condições adequadas de moradia à população de baixa renda.

O direito à moradia na CF/1988 implica em ocupar um lugar como residência, para nele habitar. É a ideia básica da habitualidade, de se permanecer ocupando uma edificação, na condição de um local para abrigar a família. Nessa linha, o art. 23, IX, da CF/1988, enuncia: “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Ao se analisar a CF/1988, encontra-se a base para este direito. Em seu art. 3º, define-se como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “construir uma sociedade justa e solidária, e erradicar a marginalização”. Não há marginalização maior do que não possuir um teto para nele abrigar a si e a sua família e promover o bem de todos, o que pressupõe, minimamente, possuir um local para morar com dignidade.

O direito à moradia digna foi reconhecido e implantado como pressuposto à dignidade humana, desde 1948, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, recepcionado e propagado na CF/1988 (por meio do art. 6º da EC n. 26/2000).

Coube à EC n. 26/2000, através do art. 6º da CF/1988, incluí-lo no rol dos direitos sociais modificando sua redação: “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”.

Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, todo ser humano tem direito a um padrão de vida que lhe permita garantir para si próprio e à sua família aspectos básicos, dentre os quais a habitação. Apesar disso, a realidade mostra que há um longo caminho para torná-la um direito efetivo, pois, sob essa lógica, habitação e cidadania precisam andar de mãos dadas. A constitucionalização do direito à moradia, e sua inclusão dentre os direitos sociais, abriu, assim, uma discussão sobre a validade e a eficácia dessa norma¹⁰⁶.

Em 2001, a Lei Federal n. 10.257/2002 instituiu o Estatuto da Cidade, regulamentando o capítulo original sobre política urbana aprovado pela CF/1988, em seus arts. 182 e 183. A norma mencionada tem como escopo regulamentar a função social da propriedade urbana, assegurando o direito à cidade, por meio de uma gestão democrática do ambiente urbano. Para além disso, traz consigo normas de observância obrigatória tanto pelos entes que compõem a esfera pública da federação, quanto pela sociedade civil.

A partir da exigência prevista no Estatuto da Cidade, estabeleceu-se prazo para os municípios elaborarem seus planos diretores, exigindo mobilização e campanha no país pela sua implementação. No entanto, como poucos Municípios conseguiram executar e ampliar as políticas públicas de moradia, o Ministério das Cidades, por meio da SNPU e em conjunto com o ConCidades, instituiu a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos.

Firmou-se, então, uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e o Observatório das Metrôpoles, que coordenou a análise de 526 planos diretores em todo o país. Essas análises estão sistematizadas em um relatório nacional, relatórios estaduais e uma publicação. Para as atividades de capacitação descentralizada realizadas em todos os estados, foi elaborado esse conjunto de cartilhas e um material de apoio que visa orientar gestores e a sociedade civil sobre a implementação do Estatuto.

Os anos 2000 são marcados pela maior preocupação do governo federal quanto à produção habitacional no país, em que foram aprovados diversos marcos legais que forneceram suporte à construção de novas políticas e programas habitacionais (Bonduki, 2008). Dentre eles, destacamos a criação do Ministério das Cidades (2003); a realização das Conferências Nacionais das Cidades; a formulação do Programa de Regularização Fundiária (2003); a criação do Conselho das Cidades e da Política Nacional de Habitação (ambos em 2004); e a aprovação da Lei nº 11.124, em 2005, que dispõe sobre o Sistema

¹⁰⁶ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - fruto de um projeto de lei de iniciativa popular que havia sido proposto em 1991, e encontrava-se paralisado no Congresso Nacional (Lago, 2012) ¹⁰⁷.

Para Luiz Soares Dulci¹⁰⁸, houve muito sucesso nessa implantação, porém, apesar do amplo alcance destas políticas, poucos dos afetados sabem que o Plano Nacional de Habitação, a Lei Nacional de Saneamento e a de Resíduos Sólidos ou o Marco Regulatório da Mobilidade Urbana refletem essencialmente formulações feitas pelos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades e nas quatro conferências nacionais realizadas desde a sua criação, em 2003.

A elaboração de políticas públicas no Brasil seguiu um rito que incluiu a participação social. Houve muitas participações populares, mais de 5 milhões de pessoas ajudaram a formular, implementar e fiscalizar as políticas públicas no Brasil. Aliás, poucos sabem, além dos diretamente envolvidos, que boa parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), todo o Programa Nacional de Habitação, o plano de expansão das universidades públicas (ProUni), a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), as políticas afirmativas contra a discriminação racial, de mulheres e minorias sexuais e o amplo conjunto de medidas que impulsionaram enormes avanços na agricultura familiar nos últimos anos foram formulados e decididos com a participação direta de milhões de brasileiros, por meio de inúmeros canais criados ou ampliados para consolidar a democracia participativa no país, o que possibilitou seu êxito inicial¹⁰⁹.

O envolvimento direto do povo brasileiro foi intenso, por meio de encontros, em sua maioria, ocorridos em Brasília, os quais reuniram anualmente até 5 mil pessoas, ou a cada dois ou quatro anos, a depender do tema. Até brasileiros que vivem no exterior puderam participar de duas conferências, de comunidades brasileiras no exterior, realizadas em julho de 2008 e outubro de 2009.

Estas conferências nacionais foram um dos canais de participação ampliados nos últimos anos. Houve mudanças significativas nesse campo. Dos 61 conselhos nacionais de políticas públicas com participação popular, 33 foram criados ou recriados (18), ou democratizados (15) desde 2003. Do total, 45% de seus membros são ligados ao governo enquanto 55%

¹⁰⁷ EUCLYDES, Fillipe Maciel; MOREIRA, Vinicius de Souza; MARTINS, Andreia de Fátima Hoelzle; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. *Revista de Sociologia e Política*, v. 30, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/XzN3FcCLxhX7dtzWBfdbhyN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁰⁸ DULCI, Luiz Soares, ex-ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República.

¹⁰⁹ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Participação Popular** – a construção da democracia participativa. 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28#:~:text=A%20participa%C3%A7%C3%A3o%20popular%20na%20elabora%C3%A7%C3%A3o,de%20formula%C3%A7%C3%A3o%20dos%20movimentos%20sociais. Acesso em: 28 jun. 2024.

representam a sociedade civil, incluindo, a depender do caráter do conselho, representantes do setor privado e dos trabalhadores em geral ou de determinado setor, da comunidade científica, de instituições de ensino, pesquisa ou estudos econômicos, organizações de jovens, mulheres e minorias¹¹⁰.

Os movimentos sociais, cada vez mais, negociam uma estratégia nacional de desenvolvimento, o que ficou evidente durante a crise financeira internacional, quando as centrais pactuaram com o governo um conjunto de medidas para evitar a recessão, sustentar o consumo e garantir o emprego. Com a eleição do novo presidente, tem início uma reorganização da política federal de habitação, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

A criação deste Ministério foi um marco para a elaboração da política nacional de desenvolvimento urbano, a estabelecer os pilares institucionais para habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e gestão de resíduos sólidos. Houve uma expansão significativa dos investimentos federais nas cidades, acompanhada de novas práticas de planejamento territorial e gestão participativa.

O Ministério das Cidades buscou preencher o vazio deixado após a extinção do BNH, somado à ausência de uma estrutura federal que pudesse organizar a condução das políticas urbana e habitacional, vigente de 1988, com a CF/1988, até 2003, quando foi criado.

O Ministério das Cidades representou uma política social de grande escala, que estimulou a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil, contemplando a demanda habitacional de baixa renda a qual o mercado por si só não alcançava, até então instituído pela MP n. 459, que deu origem à Lei n. 11.977/2009. O PMCMV, ainda hoje, é o principal programa habitacional do governo federal, cujo foco é a construção maciça de moradias no intuito de melhorar o sistema habitacional às populações de baixa e média renda¹¹¹.

No início, manteve-se o modelo de financiamento bancário. No entanto, o PMCMV só chegaria 6 anos mais tarde, em 2009: “Desde que tomou posse, o presidente, chegou com um

¹¹⁰ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Participação Popular** – a construção da democracia participativa. 2011. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28#:~:text=A%20participa%C3%A7%C3%A3o%20popular%20na%20elabora%C3%A7%C3%A3o,de%20formula%C3%A7%C3%A3o%20dos%20movimentos%20sociais. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹¹¹ ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**. 2009. Disponível em: http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171. Acesso em: 10 ago. 2023; HIRATA, Francini. Minha casa, minha vida: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **Revista Aurora**, v. 3, n. 4, 2011. Disponível em: <http://www2.marília.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1202> Acesso em: 10 ago. 2023; KLINTOWITZ, Danielle C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade São Paulo**, v. 26, n. 3, p. 101-120, 2011.

viés social e começou a estruturar o que viria a ser o MCMV, mas leva tempo para desenhar um plano desses, que também precisava de mais estabilidade política e econômica para ser colocado em prática”¹¹².

Entre os anos 2009 e 2016, o governo federal destinou um volume sem precedentes de recursos para enfrentar as carências e as desigualdades urbanas, com investimentos substanciais em saneamento, mobilidade, prevenção de riscos e habitação. O PMCMV, lançado em 2009, contratou milhões de moradias, com uma parcela significativa direcionada a famílias de baixa renda.

O marco legal do PMCMV representa um avanço significativo na política habitacional brasileira, evidenciando o compromisso do Estado em garantir o direito à moradia digna como um direito social fundamental. Com o transcorrer dos anos, a legislação brasileira, especialmente após a CF/1988, consolidou a moradia como direito essencial para promover a dignidade humana e a inclusão social.

A criação do Ministério das Cidades e a implementação de programas como PMCMV refletem os esforços contínuos para reduzir o déficit habitacional e assegurar condições de vida adequadas à população de baixa renda.

Ressalta-se, nesse contexto, a importância da legislação, da participação social e da estruturação do governo para formular e executar políticas habitacionais, apontando os desafios e as oportunidades futuras na promoção do direito à cidade para todos os brasileiros.

3.2.1 Programa Minha Casa, Minha Vida I

O PMCMV, criado em 25 de março de 2009, pela MP n. 459, posteriormente convertida na Lei n. 11.977/2009¹¹³, teve por objetivo garantir o acesso à moradia adequada, melhorando a qualidade de vida da população de baixa renda e mantendo o nível de atividade econômica, por meio de incentivos ao setor da construção civil.

No âmbito do PMCMV, estão previstos dois subprogramas: o Programa Nacional de

¹¹² IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Participação Popular** – a construção da democracia participativa. 2011. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28#:~:text=A%20participa%C3%A7%C3%A3o%20popular%20na%20elabora%C3%A7%C3%A3o,de%20formula%C3%A7%C3%A3o%20dos%20movimentos%20sociais. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹¹³ BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHU “tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos” (art. 4º, Lei n. 12.124/2011), enquanto cabe ao PNHR “subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais [...]” (art. 11, Lei n. 12.124/2011), nas propriedades rurais, posses e agrovilas.

O PMCMV inovou e enfrentou o déficit habitacional. A iniciativa surgiu como resposta a esse que é um dos desafios mais prementes enfrentados pelo país. Concebido, inicialmente, como um programa temporário, o PMCMV rapidamente se mostrou eficaz na promoção do acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Logo na sua implementação, já alcançou resultados significativos na construção e disponibilização de unidades habitacionais em todo o país. Sua abordagem inovadora e o foco na parceria entre o governo, o setor privado e a sociedade civil foram fundamentais para o sucesso do programa.

O programa também demonstrou êxito no cumprimento de seus objetivos, garantindo acesso à moradia adequada, melhorando a qualidade de vida da população de baixa renda e mantendo o nível de atividade econômica, por meio de incentivos ao setor da construção civil.

A fase 1 teve início em 2009 com o principal objetivo de popularizar a aquisição de unidades habitacionais no território brasileiro. Com meta de construir 1 milhão de habitações, o governo apresentou as condições do programa e cadastrou os interessados tanto em comprar quanto em construir imóveis com o benefício do PMCMV.

Inicialmente, foram contempladas 3 faixas de renda: a) faixa 1 – famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600; b) faixa 2 – famílias com renda mensal bruta de até R\$ 3.275; c) faixa 3 – famílias com renda mensal bruta acima de R\$ 3.275 até R\$ 5 mil. Entre os anos de 2009 e 2010, encerrou-se a primeira fase com a contratação de 1,005 milhão de moradias. Já na segunda fase, iniciada em 2011, foram contratadas 2,385 milhões de unidades. Sob o ponto de vista da ampliação do número de beneficiados, ao término da implementação da 1ª fase, foi um sucesso quanto às seguintes metas propostas pelo governo: a partir de 2010, a meta inicial do PMCMV era construir 1 milhão de moradias na área urbana, 400 mil destinadas a beneficiários com renda familiar até 3 salários mínimos, para a qual está previsto subsídio integral, e o restante para famílias inseridas em duas faixas de renda (3 a 6 e 6 a 10 salários mínimos), cada uma delas correspondendo a um tipo de modalidade de financiamento de produção da habitação¹¹⁴.

A fase 1 do PMCMV demonstrou que a demanda da população mais vulnerável foi

¹¹⁴ SIENGE. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

atendida por faixas de renda, garantindo que o programa cumprisse sua missão de proporcionar acesso à moradia adequada e melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda, assegurando a essa população o direito à cidade.

3.2.2 Programa Minha Casa, Minha Vida II

Diante do êxito do PMCMV e da demanda contínua por habitação acessível, o governo reconheceu a importância de tornar o programa uma política habitacional permanente e sustentável. Como resultado, publicou-se a MP n. 514¹¹⁵, convertida na Lei n. 12.424/2011, que transformou o PMCMV em um programa permanente em julho de 2010.

A transição do PMCMV de um programa temporário para um programa permanente foi um marco significativo na política habitacional do país. Ao garantir a continuidade e a estabilidade do programa, o governo demonstrou seu compromisso em enfrentar o déficit habitacional e em promover o acesso universal à moradia adequada.

A nova Medida Provisória também incluiu medidas para facilitar a regularização fundiária de assentamentos urbanos, simplificando os procedimentos de registro de imóveis públicos e instituindo novos instrumentos legais para essa finalidade, o que contribuiu para regularizar ocupações informais e para promover a inclusão social e urbanística.

Além disso, as mudanças graduais buscaram aprimorar a operacionalização do PMCMV, simplificando procedimentos e promovendo maior eficiência na seleção de beneficiários, na alocação de recursos e na execução de projetos habitacionais, ampliando a eficácia do programa, além de alcançar um número maior de famílias em situação de vulnerabilidade social.

Lançada a segunda versão do PMCMV, estabeleceu-se como nova meta a construção de 2 milhões de moradias na área urbana, com um investimento de R\$125,7 bilhões até o final de 2014. A segunda fase iniciou em 2011, com orçamento previsto de R\$ 72,6 bilhões vindos do Orçamento Geral da União e do FGTS, e outros R\$ 53,1 bilhões diretamente dos empréstimos.

Nessa fase, as faixas de renda atendidas foram: a) faixa 1 – famílias com renda até R\$ 1.600; b) faixa 2 – famílias com renda entre R\$ 1.600,01 até R\$ 3.600; c) faixa 3 – famílias com renda entre R\$ 3.600,01 até R\$ 5 mil¹¹⁶.

¹¹⁵ BRASIL. **Medida Provisória n. 514, de 1º de dezembro de 2010**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/mpv/514.htm. Acesso em: 29 jun. 2024.

¹¹⁶ SIENGE. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

Desde então, o PMCMV tem desempenhado um papel crucial na redução do déficit habitacional e na promoção do desenvolvimento urbano sustentável em todo o país. Sua transformação em programa permanente refletiu o reconhecimento da moradia como um direito fundamental e a determinação do governo em garantir que esse direito seja acessível a todos os cidadãos brasileiros.

Em paralelo às metas significativas, o PMCMV atingiu essa amplitude devido ao aspecto “guarda-chuva”, sob o qual foram organizados diversos subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento e tipologias habitacionais. O acesso à casa própria foi o elo que unificou as diferentes experiências¹¹⁷.

A transformação do PMCMV em uma política habitacional permanente foi um marco importante na estratégia do governo para enfrentar o déficit habitacional no Brasil. Garantiu continuidade e estabilidade, incluindo medidas para facilitar a regularização fundiária e simplificar procedimentos de registro de imóveis.

Desde então, o PMCMV tem sido crucial na redução do déficit habitacional e na promoção do desenvolvimento urbano sustentável, refletindo o compromisso do governo em garantir moradia digna aos cidadãos brasileiros.

3.2.3 Programa Minha Casa, Minha Vida III

A Lei n. 13.465/2017¹¹⁸, resultante da conversão da MP n. 759, institui o Programa Minha Casa, Minha Vida III (PMCMV III) e estabeleceu diretrizes para a regularização fundiária rural e urbana em todo o território brasileiro.

¹¹⁷ EUCLYDES, Fillipe Maciel; MOREIRA, Vinicius de Souza; MARTINS, Andreia de Fátima Hoelzle; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. *Revista de Sociologia e Política*, v. 30, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/XzN3FcCLxhX7dtzWBfdbhyN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹¹⁸ BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n° 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 08.06.2024. Acesso em: 28 jun. 2024.

O PMCMV III, concebido como parte integrante dessa legislação, visava promover o acesso à moradia digna às famílias de baixa renda, especialmente nas áreas urbanas. Por meio do programa, foram disponibilizados recursos e incentivos para a construção, aquisição ou reforma de unidades habitacionais, contribuindo para reduzir o déficit habitacional no país.

Além disso, a lei estabeleceu mecanismos voltados à regularização fundiária tanto em áreas urbanas quanto rurais, buscando conferir segurança jurídica às ocupações informais e garantir o direito à propriedade para milhares de brasileiros. Por meio dessa legislação, foram definidos procedimentos e critérios para a titulação de terras, a alienação de imóveis da União e a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária.

Dessa forma, a Lei n. 13.465/2017 representa um marco importante na política habitacional e fundiária do Brasil, ao estabelecer diretrizes claras para promover o direito à moradia e a regularização fundiária em todo o país, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e desenvolvimento sustentável.

Em 2016, iniciou-se a terceira fase do PMCMV, cujo objetivo era contratar mais 2 milhões de unidades habitacionais até 2018, com um investimento de R\$ 210 bilhões. Desse montante, R\$ 41,2 bilhões viriam do Orçamento Geral da União. Além disso, foi criada a faixa 1,5, que beneficiava famílias com renda bruta mensal até R\$ 2.350,00. A medida foi relevante pois famílias inseridas nessa faixa financeira enfrentam dificuldades para encontrar imóveis compatíveis com seu poder aquisitivo.

As demais faixas também foram alteradas e tiveram seus limites ampliados para atender a um número maior de famílias: a) O teto da faixa 1 passou de R\$ 1,6 mil para 1,8 mil; b) A faixa 2 foi de R\$ 3.275 para R\$ 3,6 mil; c) A faixa 3 passou a admitir famílias com renda de até R\$ 6,5 mil, valor que antes era de R\$ 5 mil.

Os valores máximos dos imóveis também mudaram¹¹⁹: Na faixa 1, aumentaram de até R\$ 76 mil para até R\$ 96 mil; nas faixas 2 e 3, o teto passou de R\$ 190 mil para R\$ 225 mil; na faixa 1,5, o imóvel custará até R\$ 135 mil.

Outra mudança importante nessa fase foi o fato de que apenas os beneficiários da faixa 1 eram definidos com base na demanda de cadastros dos governos locais. As demais faixas deveriam solicitar o financiamento junto a uma agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal¹²⁰.

¹¹⁹ SIENGE. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 28 jun. 2024. O valor máximo do imóvel pode variar de acordo com o tamanho da cidade

¹²⁰ PACHECO, Daiane da Silva; ARAÚJO, Débora Magalhães de. **Programa Minha Casa, Minha Vida**: uma

Em julho de 2013, os dados referentes ao programa eram da ordem de 3.012.848 unidades contratadas; até julho de 2014, o governo federal havia entregue 1,7 milhão de moradias, beneficiando 6,4 milhões de pessoas, o que implica um investimento total de R\$ 361,6 bilhões, dos quais 60% voltados a atender famílias com a menor faixa de renda, indicando um direcionamento do programa para a população de menor poder aquisitivo.¹²¹

Entre 2008 e agosto de 2017, o PMCMV respondeu por 4,9 milhões (77,8%) de 6,3 milhões de unidades produzidas no país, segundo a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica (Fipe-USP).

[...] o estudo mostra que 286,9 milhões de m² foram construídos entre 2010 e 2017. As atividades relacionadas à incorporação geraram, em média, 1,9 milhão de empregos por ano – o auge ocorreu em 2014 (2,5 milhões de vagas) e o mínimo (1,3 milhão), em 2017. [...] A receita de tributos foi em média de R\$ 19,7 bilhões anuais¹²².

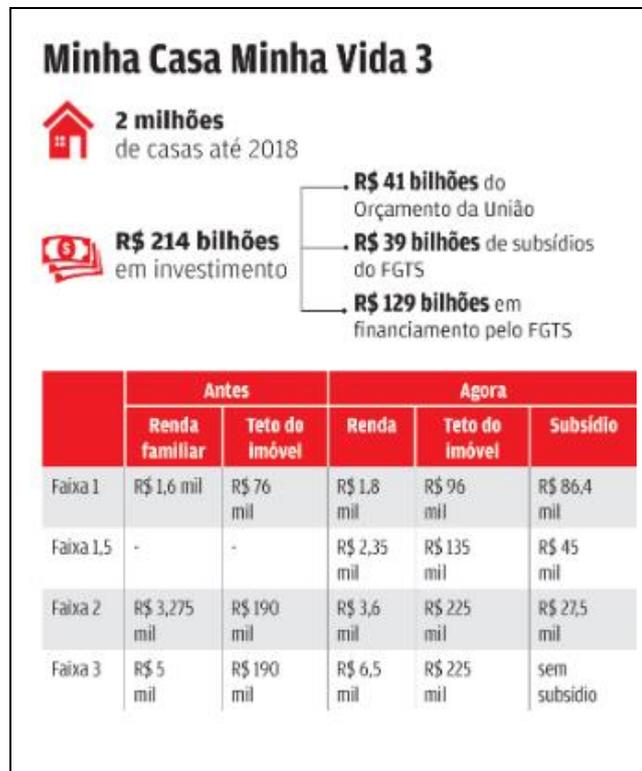
O PMCMV 3 previu a entrega de 2 milhões de unidades, destinando 41 bilhões do Orçamento da União, 39 bilhões de subsídios do FGTS e 129 bilhões em financiamento pelo FGTS.

análise crítica de suas tendências e resultados a partir de estudos e produções técnicas sobre o programa. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo11/programaminhacaminhavidamaanalisecriticadesuas tendencias e resultados a partir de estudos e producoes tecnicas sobre o programa.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

¹²¹ CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. **Eficácia social do Programa Minha Casa, Minha Vida**: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/6Z7H8kyyQPVFwbBSVSdLPhN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 jun. 2024.

¹²² SANTIN, Wilhan. Programa Minha Casa, Minha Vida ergue 'minicidade' isolada. **Folha de S. Paulo**. 21 out. 2012. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/10/1172645-programa-minha-casa-minha-vida-ergue-minicidade-isolada.shtml>. Acesso em: 28 jun. 2024.

Figura 6 – Programa Minha Casa, Minha Vida III



Fonte: <https://vibraresidencial.com.br/programa-minha-casa-minha-vida/>¹²³

Entre os anos de 2019 e 2022, a redução dos investimentos federais nas cidades trouxe dificuldades para se enfrentar essas carências, agravadas pela pandemia da Covid-19, que afetou desproporcionalmente as populações de menor renda, especialmente aquelas em moradias precárias e desprovidas de infraestrutura adequada.

A diminuição dos recursos destinados à habitação no orçamento geral da União representou uma perda de oportunidade para o crescimento econômico, considerando o papel crucial da construção civil na economia.

A extinção do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades gerou fragilidades institucionais, especialmente quanto à participação e o controle social, e ao diálogo com os municípios, essenciais à política urbana e habitacional.

Os desafios persistem, com milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade habitacional e a ocorrência de tragédias urbanas, especialmente em áreas suscetíveis a eventos climáticos extremos.

¹²³ VIBRA RESIDENCIAL. **O que é o Programa Minha Casa, Minha Vida?** Disponível em: <https://vibraresidencial.com.br/programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 29 jun. 2024

A MP n. 996/2020 instituiu o programa habitacional ‘Casa Verde e Amarela’ substituindo o PMCMV e modificando o seu antecessor no que tange a novas faixas de renda e taxas de juros diferenciadas.

Essa alteração representou um evidente retrocesso, na medida em que interrompeu a continuidade da lógica que permeava os programas habitacionais anteriores, como o PMCMV. Passou-se a priorizar parcerias com o setor privado em detrimento do fortalecimento do papel do Estado na garantia do direito à moradia digna aos cidadãos; ainda, foi constituído com base distinta do déficit habitacional, isto é, com foco na demanda por moradia, o que não alcança a população vulnerável, pois não aborda adequadamente as desigualdades socioeconômicas que permeiam o acesso à moradia no Brasil.

Outro ponto de preocupação foi a ausência de ênfase na regularização fundiária e na melhoria das condições de habitação em áreas já consolidadas, especialmente em regiões urbanas de baixa renda. Enquanto a MP n. 996 focavam em novas construções e em parcerias com o setor privado, muitos argumentavam que a prioridade deveria ser dada à garantia do direito à moradia para aqueles que já viviam em condições precárias.

Nesse sentido, uma visão da política pública de moradia deveria envolver não apenas a construção de novas unidades habitacionais, mas medidas para combater a especulação imobiliária, promover a regularização fundiária, fortalecer o papel do Estado na oferta de moradias populares e garantir acesso universal a serviços básicos de infraestrutura urbana.

Dados do relatório divulgado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (2021) revelaram a existência de 215 milhões de habitantes no Brasil dos quais, pelo menos, 33 milhões não possuem moradias adequadas. Embora todos tenham direito à moradia garantido pela CF/1988, nem todos possuem acesso a esse direito; quando o tem, envolve condições precárias e falta de segurança. Justifica-se aí a necessidade de se reforçar as políticas públicas habitacionais, foco desta pesquisa¹²⁴.

Segundo o censo de 2022, a população brasileira chegou a 203.062.512 pessoas, ou seja, houve um aumento de 12,3 milhões de pessoas no país desde a última coleta (2010). A diferença (6,5%) indica que o crescimento médio da população nos últimos anos foi de 0,52%, o menor registrado desde 1872, quando realizado o primeiro censo do país.

Segundo o IBGE, esses levantamentos apresentam um conjunto de informações básicas

¹²⁴ CENTRO UNIVERSITÁRIO TIRADENTES. **O que são políticas públicas habitacionais?** 5 dez. 2022. Disponível em: <https://pe.unit.br/blog/noticias/o-que-sao-politicas-publicas-habitacionais/#:~:text=Em%202021%2C%20existiam%20cerca%20de,Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas%20para%20Assentamentos%20Humanos>. Acesso em: 30 jun. 2024.

sobre os totais populacionais de domicílios no país em diferentes níveis geográficos e diferentes recortes, além de diversos indicadores derivados dessas informações, como a média de moradores por domicílio, a densidade demográfica e a taxa de crescimento anual da população¹²⁵.

O PMCMV III foi uma iniciativa importante, que implantou adequações necessários para continuar promovendo o acesso à moradia digna, sobretudo às famílias de baixa renda. No entanto, no período em que ocorreu uma significativa redução nos investimentos federais em habitação, houve um retrocesso na política pública que dificultou o enfrentamento do déficit habitacional, especialmente para as populações mais vulneráveis.

Essa situação foi agravada pela extinção do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, gerando fragilidades institucionais. O programa ‘Casa Verde e Amarela’, que substituiu o PMCMV, prioriza parcerias com o setor privado, deixando de lado a garantia do direito à moradia digna a todos os cidadãos.

Diante desses desafios, é essencial repensar as políticas habitacionais, priorizando a regularização fundiária e o combate à especulação imobiliária, para garantir acesso universal a moradias adequadas e promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

3.2.4 Programa Minha Casa, Minha Vida 2023

Ao promover o acesso à moradia digna, o PMCMV não apenas melhora as condições de vida da população de baixa renda, como estimula a atividade econômica, gerando empregos e renda no setor da construção civil e em atividades correlatas.

Considerando o panorama apresentado sobre o direito à moradia no Brasil e a trajetória do PMCMV, por evidente, a questão habitacional permeia diversos aspectos sociais, econômicos e políticos do país. Desde a promulgação da CF/1988 até a implementação do PMCMV em 2009, houve uma evolução gradual na abordagem e nas políticas voltadas ao acesso à moradia digna.

Nesse contexto, a última MP n. 1.162, convertida na Lei n. 14.620/2023, propôs a reativação do PMCMV, com foco nas necessidades habitacionais das famílias de baixa renda, visando produzir e requalificar moradias, além de promover melhorias habitacionais. A MP estabelece também uma abordagem estratégica para o programa, reservando o detalhamento das normas infralegais ao Poder Executivo, o que permite uma implementação mais ágil e

¹²⁵ BRASIL, Cristina Índio do. População do Brasil passa de 203 milhões, mostra Censo 2022. 28 jun. 2023. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-06/populacao-do-brasil-passa-de-203-milhoes-mostra-censo-2022>. Acesso em: 30 jun. 2024.

flexível do programa, adaptada às necessidades da população.

Diante da urgência em se enfrentar as necessidades habitacionais do país e impulsionar a economia, a MP permitiu uma rápida implementação das ações habitacionais, com base nos recursos já previstos no orçamento. Em suma, seu texto buscou atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda de forma eficaz e promover o desenvolvimento urbano e econômico, garantindo o direito constitucional à moradia e à cidade.

Uma das características importantes da MP está na preocupação de atender a Agenda 2030 da ONU – acessibilidade e sustentabilidade. Assim, os projetos, obras e serviços do PMCMV devem considerar aspectos de acessibilidade e sustentabilidade. Suas unidades precisam ser adaptáveis e acessíveis ao uso por pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou idosas, e dedicar atenção especial à sustentabilidade social, econômica, ambiental e climática, com preferência por fontes de energia renováveis, equipamentos de maior eficiência energética e materiais de construção de baixo carbono, incluídos aqueles oriundos de reciclagem.

As características da aposta do governo federal com o PMCMV é gerar trabalho e renda, promover o desenvolvimento econômico e social e ampliar a qualidade de vida da população. As habitações podem ser oferecidas sob forma de cessão, doação, locação, comodato, arrendamento ou venda, mediante financiamento ou não, conforme consta na exposição de motivos da MP 459.

Em fevereiro de 2023, o governo federal anunciou a MP para reestruturar o programa de moradias populares, substituindo o “Casa Verde e Amarela” pelo PMCMV; em junho, o Conselho Curador do FGTS aprovou as novas regras do programa, o qual foi totalmente regulamentado no mês seguinte. As mudanças do PMCMV afetam os beneficiários do programa de forma distinta, considerando a divisão em três faixas de renda, as quais também foram atualizadas.

Além disso, a proposta redefiniu as faixas de renda familiar para o atendimento do PMCMV, as fontes de financiamento e as competências dos agentes envolvidos.

Em 2023, iniciou-se a atual fase do programa, que voltou a se chamar Minha Casa, Minha Vida. Nesta fase, 50% dos imóveis são destinados às famílias com renda até R\$ 2.640, pertencentes à faixa 1 de beneficiários, a qual havia sido extinta na fase anterior. Todos os contratos das moradias serão feitos preferencialmente no nome da mulher. O programa irá abranger famílias com renda bruta familiar mensal de até R\$ 8 mil e famílias de áreas rurais com renda bruta anual de até R\$ 96 mil, separadas da seguinte forma: faixa urbano 1, faixa urbano 2 e faixa urbano 3.

As mudanças do PMCMV afetam os beneficiários do programa distintamente, considerando a divisão em três faixas de renda, as quais também foram atualizadas, conforme os novos valores demonstrados abaixo.

- a) Faixa 1: destinada a famílias com renda de até R\$ 2.640 mensais;
- b) Faixa 2: abrange famílias com renda entre R\$ 2.640,01 e R\$ 4.400 mensais.
- c) Faixa 3: engloba famílias com renda entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8.000 mensais.

Para as áreas Rurais as regras são:

- a) Faixa 1: abrange famílias com renda anual de até R\$ 31.680;
- b) Faixa 2: inclui famílias com renda anual entre R\$ 31.608,01 e R\$ 52.800
- c) Faixa 3: engloba famílias com renda anual entre R\$ 52.800,01 e R\$ 96.000¹²⁶.

Há uma lista de requisitos os quais direcionam a aplicação dos recursos do Orçamento da União e de diversos fundos que ajudam a compor o PMCMV; além disso, é possível visualizar a demanda prioritária para atendimento. Um deles é que o título das propriedades seja prioritariamente entregue a mulheres.

Entre os demais requisitos, estão:

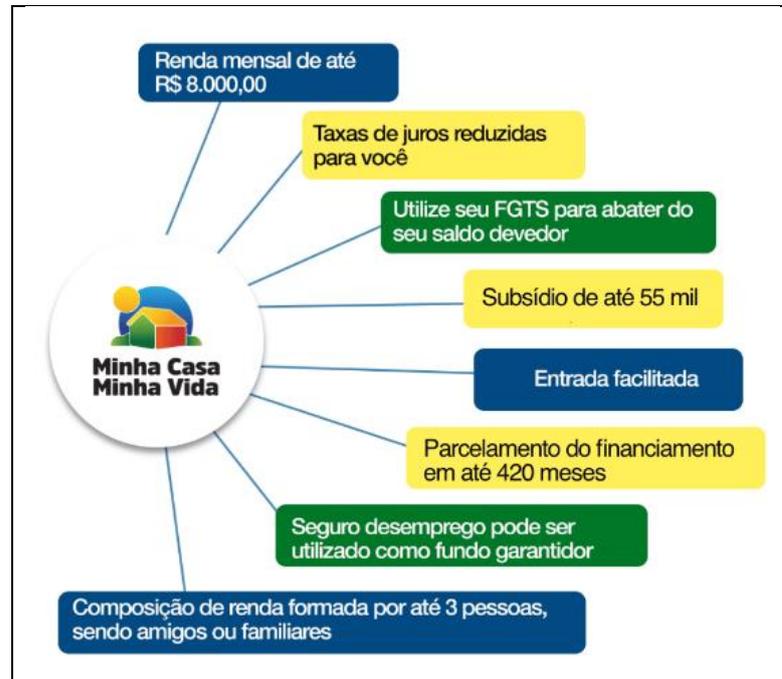
famílias que tenham uma mulher como responsável pela unidade familiar; famílias que tenham na sua composição pessoas com deficiência, idosos e crianças; famílias em situação de risco e vulnerabilidade; famílias em áreas em situação de emergência ou de calamidade; famílias em deslocamento involuntário em razão de obras públicas federais e famílias em situação de rua¹²⁷.

A figura 7 traz, objetivamente, as principais informações da proposta atual do PMCMV conforme divulgado nos *sites* oficiais. Inclui, por exemplo, dados essenciais como renda máxima permitida, possibilidade de uso do FGTS e o valor do subsídio disponível aos beneficiários. Esta visualização simplificada oferece uma compreensão rápida e clara dos aspectos fundamentais do programa.

¹²⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/materias/programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 30 jun. 2024.

¹²⁷ Op. Cit.

Figura 7 – Programa Minha Casa, Minha Vida (2023)



Fonte: <https://vibraresidencial.com.br/programa-minha-casa-minha-vida/>¹²⁸

A Figura 8, por sua vez, apresenta um quadro comparativo das faixas de renda, tetos de imóveis e subsídios oferecidos pelo PMCMV, em todas suas fases. Esta análise objetiva fornecer uma visão abrangente das diferentes faixas de renda atendidas pelo programa, juntamente com os valores máximos dos imóveis e os subsídios disponíveis para cada faixa.

Figura 8 – Tabela com quadro comparativo: faixas de renda, tetos de imóveis e subsídios no PMCMV

| | MCMV1 | | |
|---------|-----------------------------|----------------|-------------------|
| | Faixa de Renda | Teto do Imóvel | Valor do Subsídio |
| Faixa 1 | R\$ 1.600,00 | R\$ 76.000 | Até R\$ 25.000 |
| Faixa 2 | R\$ 1.600,01 a R\$ 3.275,00 | R\$ 135.000 | Até R\$ 23.000 |
| Faixa 3 | R\$ 3.275,01 a R\$ 5.000,00 | R\$ 190.000 | Até R\$ 17.960 |
| | | | Até R\$ 11.660 |

Fonte: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>¹²⁹

¹²⁸ VIBRA RESIDENCIAL. **O que é o Programa Minha Casa, Minha Vida?** Disponível em: <https://vibraresidencial.com.br/programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

¹²⁹ SIENGE. **Programa Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

| MCMV2 | | | |
|---------|-----------------------------|----------------|-------------------|
| | Faixa de Renda | Teto do Imóvel | Valor do Subsídio |
| Faixa 1 | R\$ 1.600,00 | R\$ 96.000 | Até R\$ 25.000 |
| Faixa 2 | R\$ 1.600,01 a R\$ 3.600,00 | R\$ 135.000 | Até R\$ 23.000 |
| Faixa 3 | R\$ 3.600,01 a R\$ 5.000,00 | R\$ 225.000 | Até R\$ 17.960 |
| | | | |
| | | | |

Fonte: SIENGE. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

| MCMV3 | | | |
|---------|-----------------------------|----------------|-------------------|
| | Faixa de Renda | Teto do Imóvel | Valor do Subsídio |
| Faixa 1 | R\$ 1.800,00 | R\$ 96.000 | R\$ 45.000 |
| Faixa 2 | R\$ 1.800,01 a R\$ 3.600,00 | R\$ 225.000 | R\$ 27.000,00 |
| Faixa 3 | R\$ 3.600,01 a R\$ 6.500,00 | R\$ 225.000 | Até R\$ 20.500,00 |
| | | | |
| | | | |

Fonte: BARRETTO¹³⁰

| MCMV- 2023 | | | |
|------------|-----------------------------|----------------|-------------------|
| | Faixa de Renda | Teto do Imóvel | Valor do Subsídio |
| Faixa 1 | R\$ 2.640,00 | R\$ 264.000 | 55.000,00 |
| Faixa 2 | R\$ 2.640,01 a R\$ 4.400,00 | R\$ 264.000 | 55.000,00 |
| Faixa 3 | R\$ 4.400,01 a R\$ 8.000,00 | R\$ 350.000 | x |
| | | | |
| | | | |

Fonte: <https://www.direcional.com.br/blog/financas/deficit-habitacional-no-brasil/>¹³¹

Os quadros comparativos acima permitem uma melhor compreensão sobre como o PMCMV foi readequado para atender às diversas necessidades habitacionais da população brasileira, contribuindo para promover o acesso à moradia digna e reduzir o déficit habitacional no país.

Essa análise revela não só a evolução do programa ao longo do tempo, mas também a sua capacidade de se adaptar às mudanças nas demandas e nas políticas públicas, visando garantir moradias acessíveis e sustentáveis aos cidadãos brasileiros.

Além disso, destaca-se a importância da participação popular nesse processo, pois a

¹³⁰ BARRETTO, Eduardo. Dilma lança Minha Casa, Minha Vida 3 com meta menor. Previsão é construir 2 milhões de casas; anteriormente seriam 3 milhões de unidades

O Globo. 30 mar. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/dilma-lanca-minha-casa-minha-vida-3-com-meta-menor-18982371>. Acesso em: 29 jun. 2024.

¹³¹ DIRECIONAL. **Déficit Habitacional no Brasil**: desafios e perspectivas. 04 jul. 2023. Disponível em: <https://www.direcional.com.br/blog/financas/deficit-habitacional-no-brasil/> Acesso em: 28 jun. 2024.

colaboração e o envolvimento da comunidade são fundamentais para identificar as necessidades locais e garantir que as políticas habitacionais contemplem as demandas das diferentes regiões do país.

As readequações refletem um esforço contínuo do governo em promover políticas habitacionais eficazes e inclusivas, capazes de atender às diferentes realidades socioeconômicas do país e de proporcionar uma melhoria significativa na qualidade de vida das famílias beneficiadas.

4 DADOS E IMPACTOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NA PROMOÇÃO AO DIREITO À CIDADE

Neste capítulo, procura-se analisar dados do PMCMV, entre os anos de 2009 e 2024, destacando aspectos como déficit habitacional, orçamento público, número de beneficiários, quantidade de imóveis entregues, valores pagos pelos beneficiários e subsídios concedidos. O programa tem um impacto significativo na redução do déficit habitacional e na inclusão social, beneficiando milhões de famílias e promovendo o desenvolvimento urbano em áreas desatendidas. Foram investidos bilhões de reais, construídas milhões de unidades habitacionais e oferecidas condições de financiamento favoráveis às famílias de baixa renda.

4.1 Déficit habitacional

O diagnóstico do déficit habitacional é necessário para a formulação de políticas públicas eficazes de moradia. Esse indicador revela a magnitude das carências habitacionais em uma região, além de oferecer informações valiosas voltadas a implantação de estratégias direcionadas e medidas concretas. Esse diagnóstico engloba não só a falta de unidades habitacionais, mas inclui aspectos ligados à qualidade, à segurança, à acessibilidade e à adequação das moradias.

Com uma análise precisa do déficit, os formuladores de políticas podem identificar as necessidades específicas da população, as áreas mais afetadas e os grupos vulneráveis que requerem atenção prioritária. Enfrentar o déficit habitacional é essencial para a construção de um arcabouço político robusto, que promova o direito à moradia digna e o desenvolvimento urbano sustentável, garantindo o direito à cidade para todos, especialmente à população mais vulnerável.

Na avaliação do déficit crescente nesse segmento, a Diretora Executiva da ONG Habitat para a Humanidade Brasil Socorro Leite analisa:

A gente teve um período recente sem política pública de moradia, houve a crise sanitária e econômica, muitas famílias ficaram sem renda. O principal componente do déficit habitacional é o ônus excessivo por aluguel, as famílias que gastam mais de 30% da sua renda com aluguel. Essas famílias são a maioria das que integram esse déficit, têm necessidade de uma nova moradia. Precisamos de política pública continuada com aumento de renda, além de ter investimento em infraestrutura das casas¹³².

¹³² ONG HABITAT PARA A HUMANIDADE. **Brasil teve déficit habitacional de 6 milhões de domicílios em 2022**. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

Entender a dimensão e as características deste déficit permite formular e adequar, de forma mais eficaz, as políticas nesse segmento, além e assegurar que os recursos sejam aplicados nas áreas de maior necessidade. A análise criteriosa dos dados habitacionais facilita identificar regiões e grupos mais vulneráveis, além de proporcionar uma base sólida para se implementar soluções habitacionais adequadas às demandas específicas da população.

Para uma compreensão abrangente da evolução do déficit habitacional no Brasil, inicia-se a avaliação dos dados históricos que cobrem o período de 1960 a 2000. Durante essas quatro décadas, o país enfrentou transformações econômicas, sociais e demográficas que impactaram diretamente a demanda por moradias adequadas.

Uma das hipóteses desta realidade são os deslocamentos das famílias da zona rural para a urbana em busca de melhores condições de vida, fenômeno denominado inadequação fundiária, caracterizado por construções inadequadas em terrenos que não são de sua propriedade e, na maioria das vezes, distante dos locais de trabalho. Essa realidade leva à exclusão social da população de baixa renda, advindo as favelas, os cortiços e os loteamentos irregulares. Ao se confrontar com a legislação vigente, observa-se claramente um hiato entre a previsão legal e a realidade fático-social.

Nos anos 1960, o Brasil vivenciava um processo acelerado de urbanização, impulsionado pela migração de populações rurais para as grandes cidades em busca de melhores condições de vida e oportunidades de emprego. Este fenômeno urbano, no entanto, não foi acompanhado por um planejamento habitacional eficaz, resultando em um aumento significativo do déficit habitacional. As cidades não estavam preparadas para receber o grande contingente de migrantes, o que levou ao crescimento desordenado de assentamentos informais, conhecidos como favelas.

Na década de 1970, o cenário continuou se agravando. O crescimento populacional e a falta de políticas públicas eficientes mantiveram o déficit habitacional em níveis críticos. Além disso, a crise econômica que se abateu sobre o país no final desta década exacerbou a situação, dificultando ainda mais o acesso da população de baixa renda a moradias dignas.

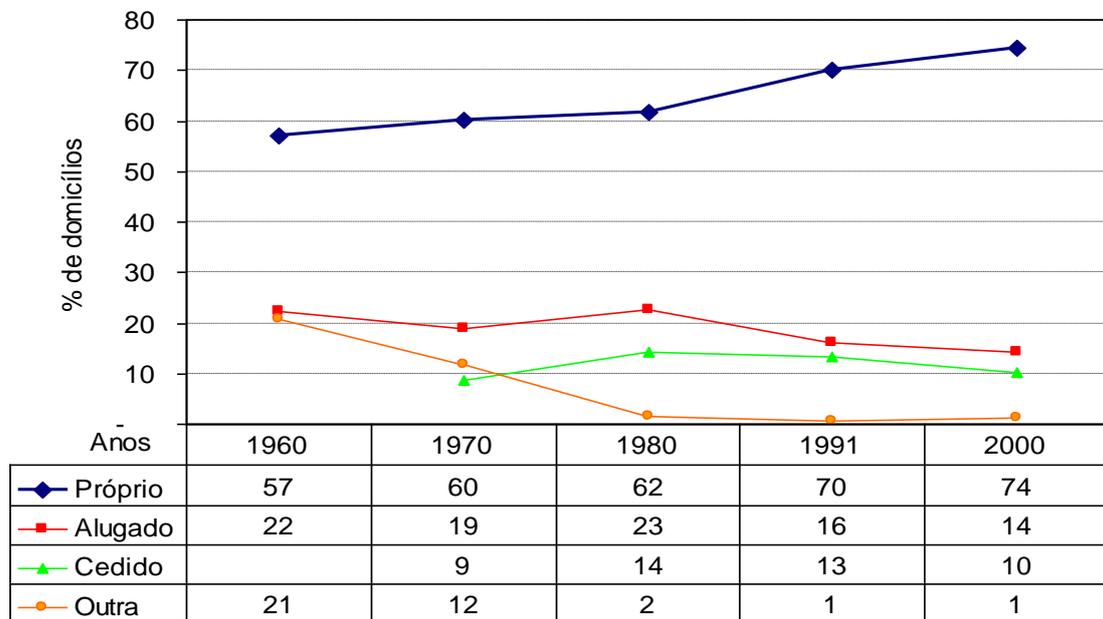
Os anos 1980 foram marcados por um contexto econômico adverso, com altos índices de inflação e estagnação econômica, fatores que contribuíram para a persistência do déficit habitacional. Nesse período, muitas famílias enfrentaram dificuldades extremas, com um aumento das áreas urbanas precárias e insuficientes investimentos em infraestrutura habitacional.

A década de 1990 trouxe algumas mudanças com a implementação de novas políticas econômicas e sociais que visavam a estabilização econômica e a melhoria das condições de

vida da população. No entanto, apesar dos esforços, o déficit habitacional permaneceu elevado, refletindo as décadas de planejamento. As desigualdades sociais e regionais continuaram um grande desafio que requeria intervenções mais estruturadas e abrangentes.

Ao longo de 40 anos, o déficit habitacional no Brasil se refletiu em, não apenas a falta de moradias, mas também a inadequação das moradias existentes, muitas vezes sem acesso a serviços básicos como água, esgoto e eletricidade. Os dados de 1960 a 2000 permitem compreender as raízes históricas do problema habitacional no país e destacam a necessidade de políticas públicas contínuas e eficazes para se enfrentar este desafio.

Figura 9 – Gráfico demonstrando estimativas do déficit (1960 a 2000)



Fonte: ALVES¹³³

Os dados históricos de 1960 a 2000 mostram, ainda, que o déficit habitacional no Brasil foi amplamente influenciado por processos de urbanização acelerada, falta de planejamento e crises econômicas. No início da década de 1960, aproximadamente 40% dos domicílios não eram próprios, com esse percentual oscilando até 30% nos anos 2000.

Por meio dos dados apresentados no relatório “Déficit Habitacional no Brasil 2008”, documento público disponível no *site* do Ministério do Desenvolvimento Regional, é possível conhecer melhor o déficit de moradia no país naquele ano.

¹³³ ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVANAGHI, Suzana Marta Cavenaghi. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. ENCE/IBGE. **Domicílios e déficit habitacional**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/confest_e_confege/pesquisa_trabalhos/CD/mesas_redondas/301-1.ppt. Acesso em: 29 jun. 2024.

Figura 10 – Déficit Habitacional no Brasil 2008

TABELA 3.1
DÉFICIT HABITACIONAL (1) E PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS (RMs) – BRASIL – 2008

| ESPECIFICAÇÃO | DÉFICIT HABITACIONAL VALORES ABSOLUTOS | | | | PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES | | | |
|--------------------------|---|------------------|--------------------------|----------------|--|-------------|--------------------------|-------------|
| | TOTAL | URBANO | | Rural | TOTAL | URBANO | | Rural |
| | | Total | Rural de extensão urbana | | | Total | Rural de extensão urbana | |
| Norte | 555.130 | 448.072 | 2.510 | 107.058 | 13,8 | 14,2 | 10,4 | 12,4 |
| Rondônia | 31.229 | 29.609 | 2.025 | 1.620 | 6,9 | 8,5 | 10,3 | 1,5 |
| Acre | 19.584 | 17.370 | - | 2.214 | 10,5 | 11,4 | - | 6,4 |
| Amazonas | 132.224 | 120.363 | 285 | 11.861 | 17,1 | 18,7 | 20,0 | 9,2 |
| Roraima | 13.969 | 13.333 | - | 636 | 12,0 | 13,8 | - | 3,1 |
| Pará | 284.166 | 217.408 | 200 | 66.758 | 14,7 | 14,8 | 6,7 | 14,1 |
| <i>RM Belém</i> | <i>83.909</i> | <i>82.713</i> | <i>200</i> | <i>1.196</i> | <i>14,9</i> | <i>15,0</i> | <i>6,7</i> | <i>10,0</i> |
| Amapá | 14.277 | 13.223 | - | 1.054 | 8,7 | 8,2 | - | 31,8 |
| Tocantins | 59.681 | 36.766 | - | 22.915 | 15,8 | 13,0 | - | 24,0 |
| Nordeste | 1.946.735 | 1.305.628 | 11.085 | 641.107 | 13,0 | 11,7 | 13,4 | 16,8 |
| Maranhão | 434.750 | 204.632 | 3.513 | 230.118 | 26,9 | 17,6 | 26,7 | 51,0 |
| Piauí | 124.047 | 71.358 | - | 52.689 | 14,2 | 12,8 | - | 16,5 |
| Ceará | 276.915 | 186.670 | - | 90.245 | 11,7 | 10,0 | - | 17,6 |
| <i>RM Fortaleza</i> | <i>103.979</i> | <i>101.266</i> | <i>-</i> | <i>2.713</i> | <i>10,4</i> | <i>10,4</i> | <i>-</i> | <i>10,1</i> |
| Rio Grande do Norte | 104.190 | 78.261 | 4.242 | 25.929 | 11,7 | 11,5 | 16,4 | 12,6 |
| Paraíba | 104.699 | 87.746 | - | 16.953 | 9,6 | 10,1 | - | 7,8 |
| Pernambuco | 263.958 | 214.182 | 1.088 | 49.776 | 10,6 | 10,8 | 3,5 | 10,0 |
| <i>RM Recife</i> | <i>125.254</i> | <i>123.891</i> | <i>-</i> | <i>1.363</i> | <i>11,2</i> | <i>11,4</i> | <i>-</i> | <i>5,7</i> |
| Alagoas | 85.780 | 63.353 | 2.242 | 22.427 | 9,7 | 10,2 | 17,4 | 8,6 |
| Sergipe | 66.492 | 57.606 | - | 8.886 | 11,7 | 12,2 | - | 9,5 |
| Bahia | 485.904 | 341.820 | - | 144.084 | 11,5 | 11,5 | - | 11,5 |
| <i>RM Salvador</i> | <i>116.014</i> | <i>114.524</i> | <i>-</i> | <i>1.490</i> | <i>10,1</i> | <i>10,2</i> | <i>-</i> | <i>7,5</i> |
| Sudeste | 2.046.312 | 1.969.424 | 10.612 | 76.888 | 8,1 | 8,3 | 6,5 | 4,5 |
| Minas Gerais | 474.427 | 437.401 | - | 37.026 | 7,8 | 8,3 | - | 4,4 |
| <i>RM Belo Horizonte</i> | <i>115.689</i> | <i>115.278</i> | <i>-</i> | <i>411</i> | <i>7,3</i> | <i>7,4</i> | <i>-</i> | <i>2,4</i> |
| Espírito Santo | 84.868 | 77.717 | - | 7.151 | 8,0 | 8,9 | - | 3,9 |
| Rio de Janeiro | 426.518 | 420.853 | 2.929 | 5.665 | 8,1 | 8,3 | 14,0 | 3,8 |
| <i>RM Rio de Janeiro</i> | <i>320.091</i> | <i>318.818</i> | <i>-</i> | <i>1.273</i> | <i>8,2</i> | <i>8,3</i> | <i>-</i> | <i>4,4</i> |
| São Paulo | 1.060.499 | 1.033.453 | 7.683 | 27.046 | 8,2 | 8,4 | 5,4 | 5,0 |
| <i>RM São Paulo</i> | <i>510.326</i> | <i>504.403</i> | <i>5.923</i> | <i>5.923</i> | <i>8,2</i> | <i>8,3</i> | <i>4,5</i> | <i>5,4</i> |
| Sul | 580.893 | 519.080 | 1.668 | 61.813 | 6,5 | 6,9 | 23,5 | 4,2 |
| Paraná | 213.157 | 192.726 | 1.668 | 20.431 | 6,3 | 6,6 | 23,5 | 4,2 |
| <i>RM Curitiba</i> | <i>64.635</i> | <i>61.716</i> | <i>1.668</i> | <i>2.919</i> | <i>6,3</i> | <i>6,5</i> | <i>23,5</i> | <i>3,6</i> |
| Santa Catarina | 140.770 | 123.747 | - | 17.023 | 7,2 | 7,6 | - | 5,3 |
| Rio Grande do Sul | 226.966 | 202.607 | - | 24.359 | 6,2 | 6,8 | - | 3,7 |
| <i>RM Porto Alegre</i> | <i>97.133</i> | <i>93.713</i> | <i>-</i> | <i>3.420</i> | <i>7,0</i> | <i>7,2</i> | <i>-</i> | <i>4,3</i> |
| Centro-Oeste | 417.240 | 387.628 | 2.024 | 29.612 | 9,8 | 10,4 | 32,1 | 5,6 |
| Mato Grosso do Sul | 77.206 | 66.309 | - | 10.897 | 10,6 | 10,6 | - | 11,0 |
| Mato Grosso | 73.376 | 60.245 | - | 13.131 | 8,0 | 8,2 | - | 6,9 |
| Goiás | 162.762 | 158.526 | - | 4.236 | 8,8 | 9,6 | - | 2,0 |
| Distrito Federal | 103.896 | 102.548 | 2.024 | 1.348 | 13,9 | 14,4 | 32,1 | 3,9 |
| Brasil | 5.546.310 | 4.629.832 | 27.899 | 916.478 | 9,6 | 9,4 | 9,8 | 11,0 |
| <i>Total das RMs</i> | <i>1.537.030</i> | <i>1.516.322</i> | <i>7.791</i> | <i>20.708</i> | <i>8,6</i> | <i>8,7</i> | <i>5,5</i> | <i>5,2</i> |
| Demais áreas | 4.009.280 | 3.113.510 | 20.108 | 895.770 | 10,1 | 9,8 | 14,2 | 11,2 |

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2008.

Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro.

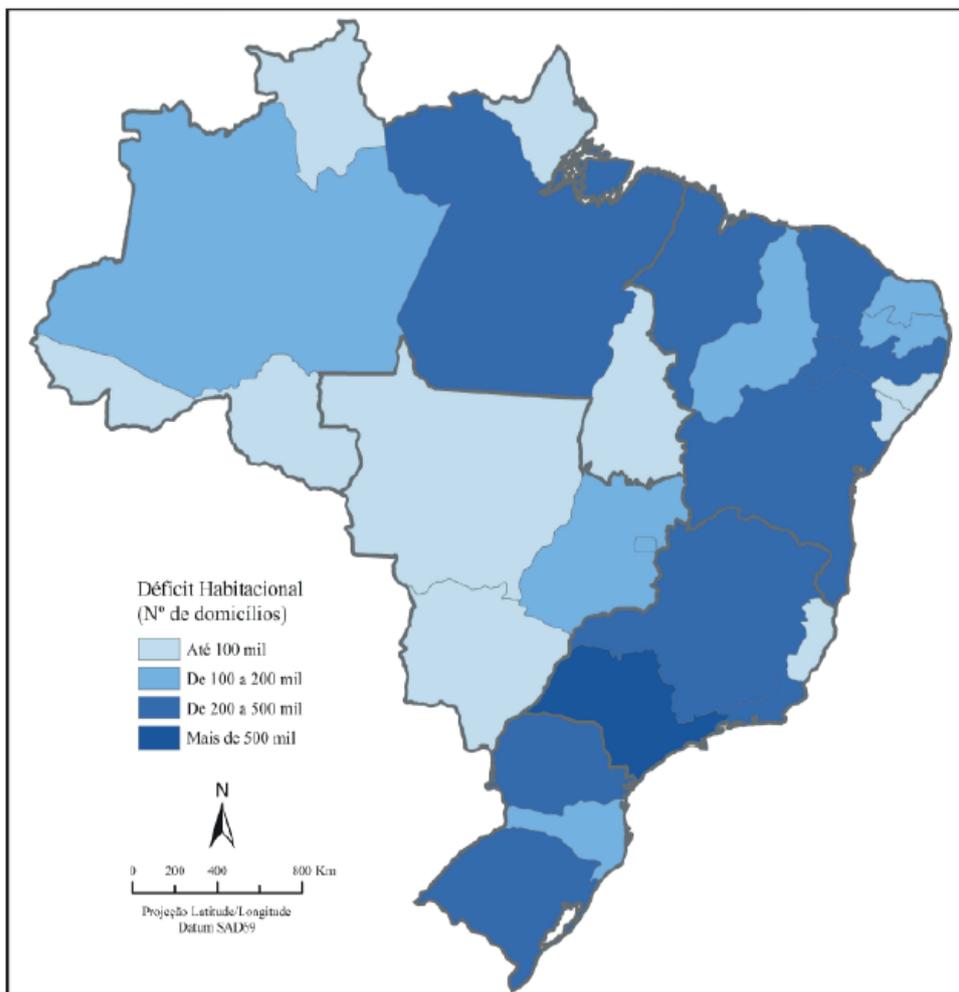
Nota: (1) No cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

Fonte: BRASIL¹³⁴

¹³⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Governo de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro. Brasília, abr. 2011. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/DHB_2008_Final_2011.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

Figura 11 – Mapa ilustrando o déficit habitacional total, segundo unidades da federação (2008)

MAPA 3.1
DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL, SEGUNDO UNIDADES DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2008



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2008.
Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro.

Fonte: BRASIL¹³⁵

Em 2008, o déficit habitacional estimado corresponde a 5,546 milhões de domicílios, dos quais 4,629 milhões, ou 83,5%, estão localizados nas áreas urbanas (tabela 3.1). Em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes do país, o déficit corresponde a 9,6%, sendo 9,4% nas áreas urbanas e 11% nas rurais. Na comparação entre 2008 e a estimativa recalculada de 2007 (veja capítulo 7 desta publicação), houve queda de 442.754 unidades habitacionais no montante considerado como déficit habitacional no Brasil¹³⁶.

¹³⁵ Op. Cit.

¹³⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Governo de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro. Brasília, abr. 2011. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/DHB_2008_Final_2011.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

Essas informações indicam a elevada concentração do déficit em áreas urbanas, ressaltando a necessidade contínua de políticas públicas eficazes para enfrentar o problema de maneira sustentável e inclusiva.

No relatório abaixo observa-se que, em 2011, o déficit habitacional no Brasil foi estimado em aproximadamente 6 milhões de domicílios, um aumento comprovado de 2008 para 2011. O número evidencia a persistência do problema ao longo dos anos, destacando a precariedade das condições de vida de milhões de brasileiros.

Figura 12 – Tabela com estimativa de déficit habitacional, seus componentes e subcomponentes CENSO, 2010

Tabela 5 - Estimativa déficit habitacional, seus componentes e subcomponentes CENSO, 2010

| | TOTAL | URBANO | RURAL |
|-----------------------------------|--------------|---------------|--------------|
| Domicílios | 58.051.449 | 49.765.038 | 8.286.411 |
| Déficit | 6.644.713 | 5.382.329 | 1.262.384 |
| Precárias | 1.728.082 | 768.241 | 959.841 |
| Rústico | 1.621.343 | 700.266 | 921.078 |
| Improvisados | 106.738 | 67.976 | 38.763 |
| Coabitação | 2.700.718 | 2.373.180 | 327.538 |
| Cômodos | 295.218 | 283.221 | 11.997 |
| Conviventes com intenção de mudar | 2.413.216 | 2.097.405 | 315.811 |
| Excedente aluguel | 1.886.988 | 1.886.988 | - |
| Adensamento aluguel | 654.875 | 637.892 | 16.983 |

Elaboração própria a partir dos dados do Censo

Fonte: FURTADO¹³⁷

A análise desses dados históricos oferece uma base sólida para se compreender a persistência e a evolução do déficit habitacional, a destacar a urgente necessidade de intervenções estruturais.

Em 2013, o déficit habitacional foi estimado em 5,846 milhões de domicílios, dos

¹³⁷ FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Leandro. **Nota técnica n.1. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. IPEA. Brasília, maio 2013. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5809/1/NT_n01_Estimativas-deficit-brasileiro-2007-2011-municipios-2010_Dirur_2013-maio.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

quais 5,010 milhões (85,7%) estavam em áreas urbanas (tabela 3.1). Em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados do país, o déficit em 2013 correspondia a 9,0%.

Figura 13 – Tabela com déficit habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RM) – Brasil (2013-2014)

Tabela 3.1: Déficit habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados segundo regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas (RM) - Brasil - 2013-2014

| Especificação | 2013 | | | | 2014 | | | |
|---------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|----------------|----------------|
| | Total | Urbana | Rural | Total Relativo | Total | Urbana | Rural | Total Relativo |
| Norte | 652.998 | 508.147 | 144.851 | 13,7 | 632.067 | 498.787 | 133.280 | 12,8 |
| Rondônia | 45.286 | 42.608 | 2.678 | 8,2 | 45.339 | 38.283 | 7.056 | 7,9 |
| Acre | 28.047 | 20.205 | 7.842 | 12,8 | 30.071 | 21.671 | 8.400 | 13,3 |
| Amazonas | 178.195 | 154.709 | 23.486 | 18,4 | 168.668 | 150.489 | 18.179 | 16,2 |
| Roraima | 24.500 | 21.837 | 2.663 | 16,6 | 22.810 | 21.289 | 1.521 | 14,7 |
| Pará | 294.394 | 205.998 | 88.396 | 13,2 | 286.766 | 205.497 | 81.269 | 12,6 |
| RM Belém | 84.525 | 82.741 | 1.784 | 13,4 | 77.406 | 75.667 | 1.739 | 12,0 |
| Amapá | 21.488 | 18.929 | 2.559 | 11,0 | 30.201 | 28.395 | 1.806 | 14,8 |
| Tocantins | 61.088 | 43.861 | 17.227 | 13,3 | 48.212 | 33.163 | 15.049 | 10,0 |
| Nordeste | 1.844.141 | 1.275.263 | 568.878 | 10,8 | 1.900.646 | 1.389.189 | 511.457 | 10,8 |
| Maranhão | 407.965 | 166.558 | 241.407 | 22,1 | 392.517 | 170.192 | 222.325 | 20,4 |
| Piauí | 112.269 | 75.796 | 36.473 | 12,1 | 88.569 | 62.785 | 25.784 | 9,2 |
| Ceará | 255.250 | 189.668 | 65.582 | 9,6 | 283.102 | 210.003 | 73.099 | 10,2 |
| RM Fortaleza | 113.198 | 109.679 | 3.519 | 9,9 | 123.644 | 120.256 | 3.388 | 10,5 |
| Rio Grande do Norte | 112.800 | 92.775 | 20.025 | 10,9 | 97.833 | 78.938 | 18.895 | 9,1 |
| Paraíba | 125.417 | 112.750 | 12.667 | 10,3 | 135.153 | 118.338 | 16.815 | 11,1 |
| Pernambuco | 236.658 | 192.768 | 43.890 | 8,1 | 274.905 | 239.605 | 35.300 | 9,3 |
| RM Recife | 100.870 | 97.643 | 3.227 | 8,0 | 128.920 | 124.335 | 4.585 | 10,2 |
| Alagoas | 95.040 | 75.062 | 19.978 | 9,8 | 122.063 | 101.720 | 20.343 | 12,2 |
| Sergipe | 81.716 | 62.552 | 19.164 | 11,8 | 69.032 | 54.214 | 14.818 | 9,9 |
| Bahia | 417.026 | 307.334 | 109.692 | 8,6 | 437.472 | 353.394 | 84.078 | 8,8 |
| RM Salvador | 107.582 | 105.980 | 1.602 | 8,1 | 120.503 | 119.536 | 967 | 8,7 |
| Sudeste | 2.246.364 | 2.192.692 | 53.672 | 7,9 | 2.425.679 | 2.376.198 | 49.481 | 8,3 |
| Minas Gerais | 493.504 | 462.965 | 30.539 | 7,2 | 529.270 | 504.557 | 24.713 | 7,6 |
| RM Belo Horizonte | 140.707 | 140.707 | - | 8,3 | 157.019 | 155.393 | 1.626 | 9,0 |
| Espírito Santo | 99.977 | 94.835 | 5.142 | 7,6 | 108.728 | 104.616 | 4.112 | 8,2 |
| Rio de Janeiro | 398.794 | 394.511 | 4.283 | 6,9 | 460.273 | 458.340 | 1.933 | 7,7 |
| RM Rio de Janeiro | 288.701 | 288.701 | - | 6,7 | 306.690 | 306.690 | - | 6,9 |
| São Paulo | 1.254.089 | 1.240.381 | 13.708 | 8,7 | 1.327.408 | 1.308.685 | 18.723 | 8,9 |
| RM São Paulo | 629.891 | 628.827 | 1.064 | 9,3 | 625.759 | 623.680 | 2.079 | 8,9 |
| Sul | 628.104 | 581.579 | 46.525 | 6,3 | 645.189 | 608.807 | 36.382 | 6,3 |
| Paraná | 247.093 | 235.967 | 11.126 | 6,6 | 257.531 | 245.515 | 12.016 | 6,7 |
| RM Curitiba | 83.954 | 79.514 | 4.440 | 7,3 | 83.809 | 79.665 | 4.144 | 7,1 |
| Santa Catarina | 167.008 | 150.173 | 16.835 | 7,3 | 155.777 | 142.562 | 13.215 | 6,5 |
| Rio Grande do Sul | 214.003 | 195.439 | 18.564 | 5,4 | 231.881 | 220.730 | 11.151 | 5,7 |
| RM Porto Alegre | 88.214 | 86.515 | 1.699 | 5,9 | 91.436 | 90.191 | 1.245 | 6,0 |
| Centro-Oeste | 474.433 | 453.158 | 21.275 | 9,5 | 464.480 | 442.270 | 22.210 | 9,0 |
| Mato Grosso do Sul | 80.399 | 77.937 | 2.462 | 9,3 | 71.651 | 67.014 | 4.637 | 8,1 |
| Mato Grosso | 103.146 | 92.877 | 10.269 | 9,6 | 72.399 | 64.256 | 8.143 | 6,6 |
| Goiás | 179.301 | 173.149 | 6.152 | 8,3 | 202.720 | 196.034 | 6.686 | 9,1 |
| Distrito Federal | 111.587 | 109.195 | 2.392 | 12,4 | 117.710 | 114.966 | 2.744 | 12,5 |
| Brasil | 5.846.040 | 5.010.839 | 835.201 | 9,0 | 6.068.061 | 5.315.251 | 752.810 | 9,0 |
| Total das RMs | 1.637.642 | 1.620.307 | 17.335 | 8,3 | 1.715.186 | 1.695.413 | 19.773 | 8,4 |
| Demais áreas | 4.208.398 | 3.390.532 | 817.866 | 9,3 | 4.352.875 | 3.619.838 | 733.037 | 9,3 |

Fontes: Dados básicos: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, 2013; v.34, 2014.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

Nota: Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Fonte: IBGE¹³⁸

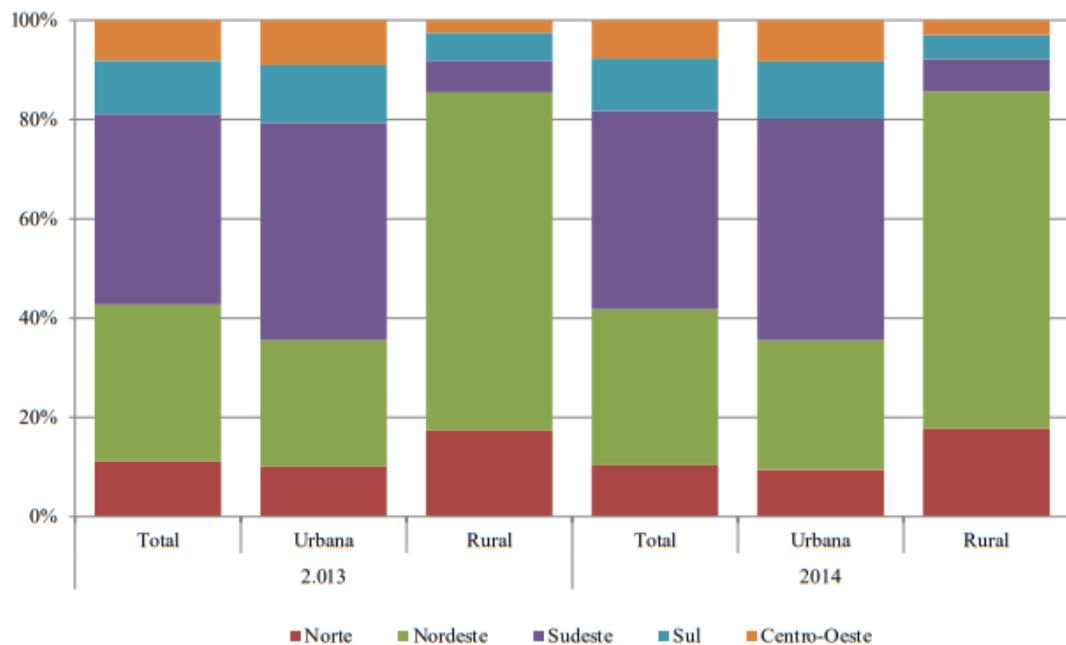
¹³⁸ IBGE. Dados básicos. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, 2013, v. 34, 2014. Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informação (CEI).

Em 2010, o déficit habitacional total no Brasil era de 6.644.713, com 5.382.329 em áreas urbanas e 1.262.384 em áreas rurais. Nos dados referentes ao período de 2013-2014, observou-se uma redução significativa, com o déficit habitacional total diminuindo para 5.846.040, sendo 5.010.839 em áreas urbanas e 835.201 em áreas rurais.

Essa redução representa uma diminuição de 12,0% no déficit habitacional total. Especificamente, o déficit urbano teve uma redução de 6,9%, enquanto o déficit rural apresentou uma diminuição mais acentuada de 33,8%. Esses dados refletem os esforços e avanços nas políticas públicas de habitação durante o período analisado.

Figura 14 – Gráfico demonstrando distribuição do déficit habitacional por situação de domicílio segundo regiões geográficas – Brasil (2013-2014)

Gráfico 3.1: Distribuição do déficit habitacional por situação de domicílio segundo regiões geográficas - Brasil - 2013-2014



Fontes: Dados básicos: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, 2013; v.34, 2014.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

Fonte: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL¹³⁹

Com base nas figuras acima, observa-se que as informações anteriores a 2011, em

¹³⁹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Site institucional**. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/deficit_habitacional_2013-2014.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

comparação a 2013, revelam uma redução do déficit habitacional, o qual voltou a aumentar em 2014. Apesar da diminuição, o estoque total de domicílios, a crescente urbanização e a concentração em áreas urbanas sublinham a necessidade de se dar continuidade na execução de políticas públicas de moradia.

O relatório “Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019” pontua as condições de moradia no país, mostrando que o déficit habitacional permanece crítico, com milhões de brasileiros vivendo em condições inadequadas ou sem moradia. O documento detalha a distribuição geográfica e as características das moradias deficitárias, ressaltando a necessidade de políticas públicas para reduzir essas disparidades. Além disso, sugere estratégias para enfrentar os desafios habitacionais e promover o acesso a habitações dignas e sustentáveis.

Figura 15 – Tabela indicando déficit habitacional por situação do domicílio e déficit habitacional relativos aos domicílios particulares permanentes e improvisados – regiões geográficas, unidades da federação e regiões metropolitanas – Brasil (2016)

Tabela 1: *Deficit* habitacional por situação do domicílio e *deficit* habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados – regiões geográficas, unidades da Federação e regiões metropolitanas – Brasil – 2016

| Continua | | | | |
|-----------------------------|------------------|----------------|------------------|--------------|
| Especificação | Urbana | Rural | Total | Relativo (%) |
| Norte | 508.136 | 170.438 | 678.575 | 13,3 |
| Rondônia | 59.741 | 16.482 | 76.223 | 13,2 |
| Acre | 18.535 | 5.202 | 23.738 | 10,0 |
| Amazonas | 140.243 | 22.319 | 162.563 | 15,5 |
| <i>RM Manaus</i> | <i>102.516</i> | <i>5.750</i> | <i>108.266</i> | <i>15,5</i> |
| Roraima | 16.301 | 3.249 | 19.550 | 14,2 |
| Pará | 213.655 | 108.360 | 322.016 | 13,4 |
| <i>RM Belém</i> | <i>62.439</i> | <i>377</i> | <i>62.816</i> | <i>9,5</i> |
| Amapá | 26.454 | 3.375 | 29.828 | 14,0 |
| <i>RM Macapá</i> | <i>21.144</i> | <i>1.180</i> | <i>22.324</i> | <i>14,2</i> |
| Tocantins | 33.206 | 11.450 | 44.656 | 9,0 |
| Nordeste | 1.246.093 | 462.941 | 1.709.034 | 9,3 |
| Maranhão | 173.456 | 194.417 | 367.873 | 17,9 |
| <i>RM Grande São Luís</i> | <i>44.098</i> | <i>7.275</i> | <i>51.373</i> | <i>11,8</i> |
| Piauí | 61.699 | 50.116 | 111.815 | 10,7 |
| <i>RIDE Grande Teresina</i> | <i>25.436</i> | <i>16.466</i> | <i>41.901</i> | <i>11,3</i> |
| Ceará | 203.529 | 34.883 | 238.411 | 8,4 |
| <i>RM Fortaleza</i> | <i>116.379</i> | <i>4.148</i> | <i>120.527</i> | <i>9,6</i> |
| Rio Grande do Norte | 67.298 | 18.990 | 86.287 | 7,8 |
| <i>RM Natal</i> | <i>32.798</i> | <i>3.923</i> | <i>36.720</i> | <i>7,7</i> |
| Paraíba | 85.529 | 15.622 | 101.151 | 8,0 |
| <i>RM João Pessoa</i> | <i>29.571</i> | <i>2.016</i> | <i>31.587</i> | <i>7,7</i> |
| Pernambuco | 216.647 | 25.731 | 242.377 | 7,7 |
| <i>RM Recife</i> | <i>111.051</i> | <i>1.199</i> | <i>112.250</i> | <i>8,3</i> |
| Alagoas | 84.174 | 21.590 | 105.763 | 10,0 |
| <i>RM Maceió</i> | <i>46.794</i> | <i>643</i> | <i>47.437</i> | <i>11,3</i> |
| Sergipe | 56.308 | 12.106 | 68.415 | 9,0 |
| <i>RM Aracaju</i> | <i>30.818</i> | <i>330</i> | <i>31.148</i> | <i>9,6</i> |
| Bahia | 297.453 | 89.488 | 386.941 | 7,7 |
| <i>RM Salvador</i> | <i>115.897</i> | <i>1.738</i> | <i>117.635</i> | <i>8,5</i> |
| Sudeste | 2.098.754 | 74.704 | 2.173.457 | 7,2 |
| Minas Gerais | 392.397 | 35.932 | 428.329 | 6,0 |
| <i>RM Belo Horizonte</i> | <i>95.620</i> | <i>678</i> | <i>96.298</i> | <i>5,5</i> |
| Espírito Santo | 76.411 | 4.495 | 80.906 | 6,0 |
| <i>RM Grande Vitória</i> | <i>40.754</i> | <i>469</i> | <i>41.224</i> | <i>6,2</i> |

| | | | | |
|--------------------------|------------------|----------------|------------------|-------------|
| Rio de Janeiro | 466.291 | 10.462 | 476.752 | 7,5 |
| <i>RM Rio de Janeiro</i> | 329.645 | 1.400 | 331.045 | 7,0 |
| São Paulo | 1.163.654 | 23.815 | 1.187.469 | 7,7 |
| <i>RM São Paulo</i> | 564.310 | 6.494 | 570.803 | 7,8 |
| Sul | 549.054 | 56.567 | 605.621 | 5,8 |
| Paraná | 219.297 | 20.794 | 240.090 | 6,2 |
| <i>RM Curitiba</i> | 75.756 | 2.513 | 78.269 | 6,3 |
| Santa Catarina | 128.412 | 16.227 | 144.640 | 6,0 |
| <i>RM Florianópolis</i> | 28.210 | 1.852 | 30.062 | 8,2 |
| Rio Grande do Sul | 201.345 | 19.546 | 220.891 | 5,3 |
| <i>RM Porto Alegre</i> | 85.983 | 1.075 | 87.059 | 5,5 |
| Centro-Oeste | 447.159 | 43.404 | 490.563 | 9,2 |
| Mato Grosso do Sul | 67.704 | 9.158 | 76.862 | 8,5 |
| Mato Grosso | 102.446 | 12.674 | 115.119 | 10,2 |
| <i>RM Vale do Rio</i> | <i>30.933</i> | <i>1.169</i> | <i>32.102</i> | <i>10,6</i> |
| <i>Cuiabá</i> | | | | |
| Goiás | 185.936 | 14.905 | 200.840 | 8,7 |
| <i>RM Goiânia</i> | 68.908 | 178 | 69.087 | 8,4 |
| Distrito Federal | 91.074 | 6.668 | 97.741 | 10,0 |
| Brasil | 4.849.195 | 808.054 | 5.657.249 | 8,1 |
| <i>Total das RMs</i> | <i>2.059.060</i> | <i>60.873</i> | <i>2.119.931</i> | <i>7,9</i> |
| <i>Demais áreas</i> | <i>2.790.135</i> | <i>747.181</i> | <i>3.537.318</i> | <i>8,3</i> |

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. Elaboração própria.

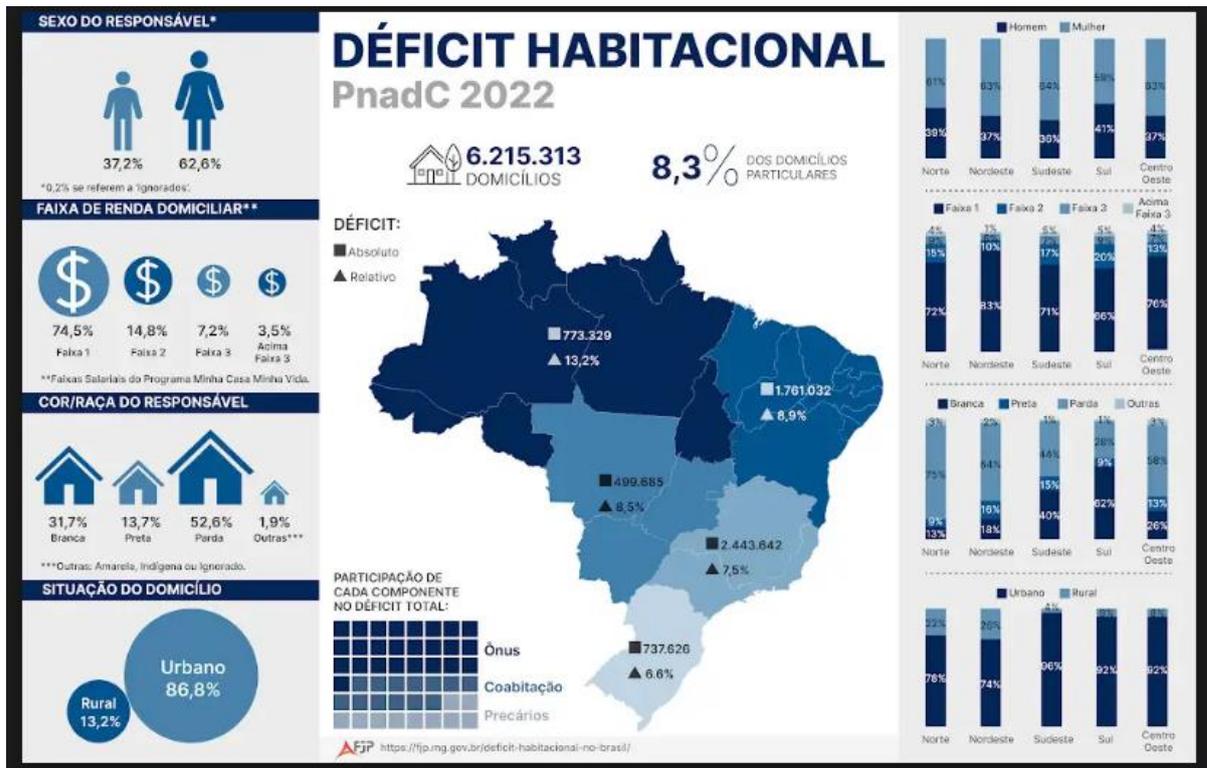
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO¹⁴⁰

A redução do déficit habitacional rural de 835 mil unidades (2013) para 752 mil (2014) indica um modesto progresso nas áreas rurais, enquanto o déficit urbano continua crescendo. Já a redução do déficit habitacional de 6.068.061 para 4.849.195 é fruto das políticas criadas, mas ainda demonstra a necessidade urgente de continuidade às iniciativas nessa área, inclusive na urbana, onde a demanda por habitação adequada é maior.

O *site* da Fundação João Pinheiro oferece uma visão detalhada do déficit habitacional no Brasil, utilizando dados recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC). Nele, é possível consultar painéis interativos e relatórios sobre o déficit habitacional e a inadequação de domicílios, destacando a distribuição geográfica, as condições precárias de habitação e os desafios urbanos e rurais. Além disso, inclui estimativas e análises para orientar políticas públicas e estratégias de habitação mais eficazes.

¹⁴⁰ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil** – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/wp-content/uploads/2024/03/Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2024.

Figura 16 – Déficit habitacional PnadC 2022



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO¹⁴¹

Os dados divulgados pela Fundação João Pinheiro (FJP), em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, mostram que o déficit habitacional no Brasil voltou a crescer, chegando a 6,2 milhões de domicílios em 2022 (8,3% do total de habitações ocupadas no país). Em termos absolutos, aumentou, aproximadamente, 4,2% o déficit habitacional em comparação ao ano de 2019, quando o total era de 5.964.993 domicílios.

A distribuição do déficit habitacional por região é a seguinte: 773.329 domicílios no Norte, 1.761.032 no Nordeste, 499.685 no Centro-Oeste, 2.433.642 no Sudeste e 737.626 na região Sul. Nas regiões Norte (42,8%) e Nordeste (39,9%), as habitações precárias (domicílios improvisados ou rústicos) são o principal componente, destacando-se a relevância do déficit habitacional rural. Já nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, o principal fator é o ônus excessivo com o aluguel urbano.

A análise conjunta dos dados dos diferentes períodos mostra que o déficit habitacional no Brasil é um problema persistente, e que o retrocesso em políticas públicas acarreta o retorno do aumento da demanda.

¹⁴¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Painéis Interativos de Dados. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

No início da década de 1960, aproximadamente 40% dos domicílios brasileiros não eram próprios, percentual que oscilou para cerca de 30% nos anos 2000. Em 2008, o déficit habitacional total era de 5.546.310, com 4.629.832 em áreas urbanas e 916.478 em áreas rurais. Em 2016, o déficit aumentou ligeiramente para 5.647.249, sendo 4.849.195 urbanos e 808.054 rurais. Em 2022, o déficit habitacional total atingiu 6.215.313, refletindo um aumento considerável nas necessidades de moradia.

Os investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) contribuíram significativamente para melhorar as condições de moradia. Em 2010, o déficit habitacional total era de 6.644.713, com 5.382.329 em áreas urbanas e 1.262.384 em áreas rurais. No período de 2013-2014, esse déficit caiu para 5.846.040, sendo 5.010.839 em áreas urbanas e 835.201 em áreas rurais. Essas reduções representam uma diminuição de 12,0% no déficit habitacional total, com uma queda de 6,9% no déficit urbano e uma impressionante redução de 33,8% no déficit rural.

No entanto, o desafio habitacional ainda é significativo, especialmente considerando a ausência de investimentos na área de habitação no período de 2019 a 2022. Durante esses anos, o déficit habitacional aumentou para 6.215.313, evidenciando um retrocesso nas políticas públicas de moradia e a promoção do direito à cidade, sendo o aumento do déficit habitacional em 2022, em relação a 2016, foi de aproximadamente 10,05%.

A manutenção e ampliação de políticas públicas focadas na habitação são essenciais para enfrentar o déficit habitacional e promover melhores condições de vida para a população brasileira. A continuidade e intensificação desses investimentos são cruciais para garantir que as melhorias observadas até 2014 não sejam perdidas e para avançar na garantia do direito à moradia adequada para todos.

4.2 Orçamento público previsto, empenhado e liquidado

O orçamento público destinado ao PMCMV tem sido um fator importante para a sua operação e sucesso. Desde 2009, bilhões de reais foram investidos no programa, com o objetivo de financiar a construção de novas habitações e de fornecer subsídios às famílias de baixa renda. Este financiamento permitiu a construção de milhões de unidades habitacionais e a manutenção de condições de financiamento acessíveis aos beneficiários.

Para este estudo, foram pesquisados os investimentos públicos destinados ao PMCMV, entre 2009 e 2024, por meio de consulta ao orçamento da União, utilizando o pedido de Acesso à Informação (protocolo 80002.001323/2024-15).

A análise dos investimentos públicos atribuídos ao PMCMV será apresentada anualmente, com o destaque ao valor efetivamente pago, para ilustrar a prioridade conferida ao PMCMV em diferentes momentos ao longo desse período.

Figura 17 – Orçamento Público destinado ao PMCMV entre 2009 a 2024

| Ano | Ação | Pago |
|------|--|-------------------|
| 2009 | 00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 846.858.363,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica destinada à implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (MP 459, de 2009) | 450.000.000,00 |
| | 00CX - Subvenção Econômica destinada à implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (MP 459, de 2009) | 75.000.000,00 |
| | 00CY - Transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS | 200.000.000,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes | - |
| 2010 | 00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | - |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | - |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, DE 2009) | - |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS | 100.000.000,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | 43.317.000,00 |
| 2011 | 00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 583.987.630,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | - |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | - |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS | - |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | 14.944.490,00 |
| 2012 | 00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 2.250.000.000,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | - |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | 164.639.716,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS | - |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | 59.478.588,00 |
| 2013 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 6.232.000.000,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | - |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | 372.705.041,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS | - |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | 49.330.214,00 |
| 2014 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 10.355.699.453,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | - |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | 669.520.201,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009) | - |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | 142.981.961,00 |
| 2015 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 4.443.488.890,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | 10.488.859.309,00 |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | 280.782.286,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009) | 47.920.151,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | 137.105.543,00 |
| 2016 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 4.474.295.380,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | 918.515.705,00 |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | 727.369.374,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009) | 593.162.159,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | 6.636.584,00 |
| 2017 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 2.118.040.290,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | 842.068.895,00 |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | 242.351.112,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009) | 300.000.000,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | - |

| Ano | Ação | Pago |
|------|---|------------------|
| 2018 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 2.634.937.105,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | 1.010.354.626,00 |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | 412.293.299,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009) | 438.466.354,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | 2.575.479,00 |
| 2019 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 3.429.184.664,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | 450.000.000,00 |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | 413.645.053,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009) | 268.228.362,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | - |
| 2020 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 1.684.071.396,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) | 267.709.017,00 |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | 146.598.386,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009) | 449.507.639,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | - |
| 2021 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 1.074.100.000,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Ampliação do Acesso ao Financiamento Habitacional | - |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | 23.823.341,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (Lei nº 11.977, de 2009) | 286.401.495,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | - |
| 2022 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 664.736.144,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Ampliação do Acesso ao Financiamento Habitacional | 9.163.479,00 |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) | - |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (Lei nº 11.977, de 2009) | 50.000.000,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009) | - |
| 2023 | 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 7.649.902.585,00 |
| | 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Ampliação do Acesso ao Financiamento Habitacional | 126.296.189,00 |
| | 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 14.118, de 2021) | 400.100.000,00 |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (Lei nº 14.118, de 2021) | 780.840.519,00 |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei nº 14.118, de 2021) | - |
| 2024 | 00AF - Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 1.500.025.000,00 |
| | 00CW - Subvenção econômica destinada à ampliação do acesso ao financiamento habitacional | - |
| | 00CX - Subvenção econômica destinada a Implementação de projetos de Interesse social em áreas rurais | - |
| | 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS | - |
| | 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei nº 14.118, de 2021) | - |

Fonte: BRASIL¹⁴²

As informações obtidas mostram uma crescente evolução dos investimentos no PMCMV (2009 a 2018), evidenciando o aumento contínuo do financiamento durante esses anos. No entanto, houve uma redução considerável dos investimentos entre 2019 e 2022, os

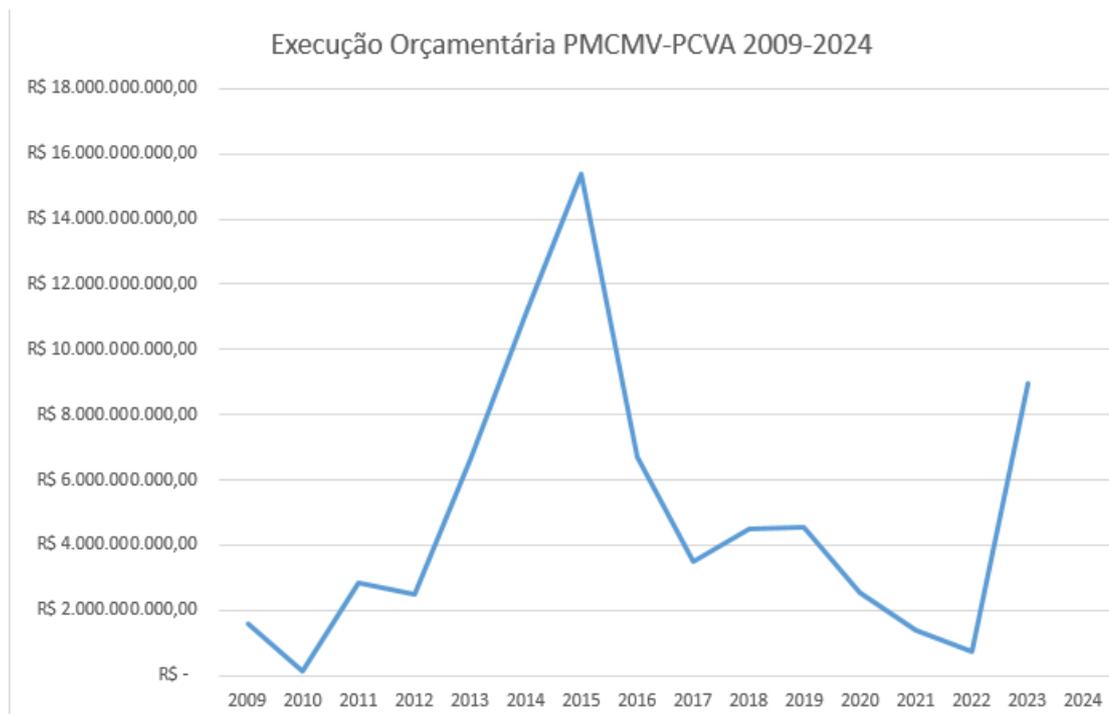
¹⁴² BRASIL. Governo Federal. **Pedido de Acesso à Informação Detalhado**. Número de protocolo 80002.001323/2024-15. Tipo: Acesso à Informação. Esfera Federal. Órgão destinatário: Ministério das Cidades (MCID). Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/7170938>. Acesso em: 30 jun. 2024.

quais já foram examinados conforme as influências e os fatores que contribuíram para essa queda, somado ao impacto negativo no retrocesso dos resultados do programa.

A retomada dos investimentos com o PMCMV em 2023 enfatiza as mudanças nas diretrizes do programa e seu potencial para melhorar a eficiência e a sustentabilidade do financiamento público destinado à habitação.

O gráfico que segue abaixo apresenta de forma mais didática a evolução dos investimentos e os impactos esperados das novas políticas implementadas, ilustrando a importância de um financiamento consistente e bem direcionado para superar o déficit habitacional no Brasil.

Figura 18 – Gráfico indicando execução orçamentária PMCMV-PCVA 2009-2024.



Fonte: BRASIL¹⁴³

A análise da escala do orçamento público entre 2009 e 2023 revela uma trajetória de crescimento inicial, seguida por uma redução significativa e, finalmente, uma retomada parcial. Entre 2009 e 2012, houve um aumento expressivo no orçamento, ultrapassando dez vezes

¹⁴³ BRASIL. Governo Federal. **Pedido de Acesso à Informação Detalhado**. Número de protocolo 80002.001323/2024-15. Tipo: Acesso à Informação. Esfera Federal. Órgão destinatário: Ministério das Cidades (MCID). Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/7170938>. Acesso em: 30 jun. 2024.

o valor inicial e atingindo mais de 16 bilhões de reais em 2012. Esse crescimento contínuo em dois dígitos reflete um período de expansão significativa dos recursos públicos destinados a determinados programas ou setores.

Após o pico em 2012, o orçamento começou a diminuir em 2013, mantendo-se ainda acima dos dois dígitos em 2013 e 2014 (16 e 12 bilhões, respectivamente). Em 2015, houve uma queda acentuada para 7 bilhões, e essa tendência de redução se intensificou nos anos seguintes: 3,5 bilhões em 2017 e permanecendo abaixo de 4 bilhões nos anos subsequentes. Em 2020, a redução foi ainda mais drástica, com o orçamento caindo para 2,5 bilhões.

O período entre 2021 e 2022 viu cortes ainda mais severos, com o orçamento público caindo para 1,3 bilhões em 2021 e apenas 700 milhões em 2022. No entanto, em 2023, houve uma recuperação significativa com a introdução do novo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), elevando o orçamento para 9 bilhões de reais.

A análise evidencia um período de expansão orçamentária seguido por um declínio contínuo, culminando em uma recuperação parcial em 2023. As flutuações no orçamento público podem refletir mudanças nas prioridades governamentais, nas condições econômicas e nas políticas de financiamento público ao longo dos anos.

Por fim, ressalta-se a importância das perspectivas futuras para a previsão orçamentária destinada ao PMCMV, considerando as lições aprendidas e as oportunidades para fortalecer o programa através de uma alocação orçamentária mais eficaz e sustentável.

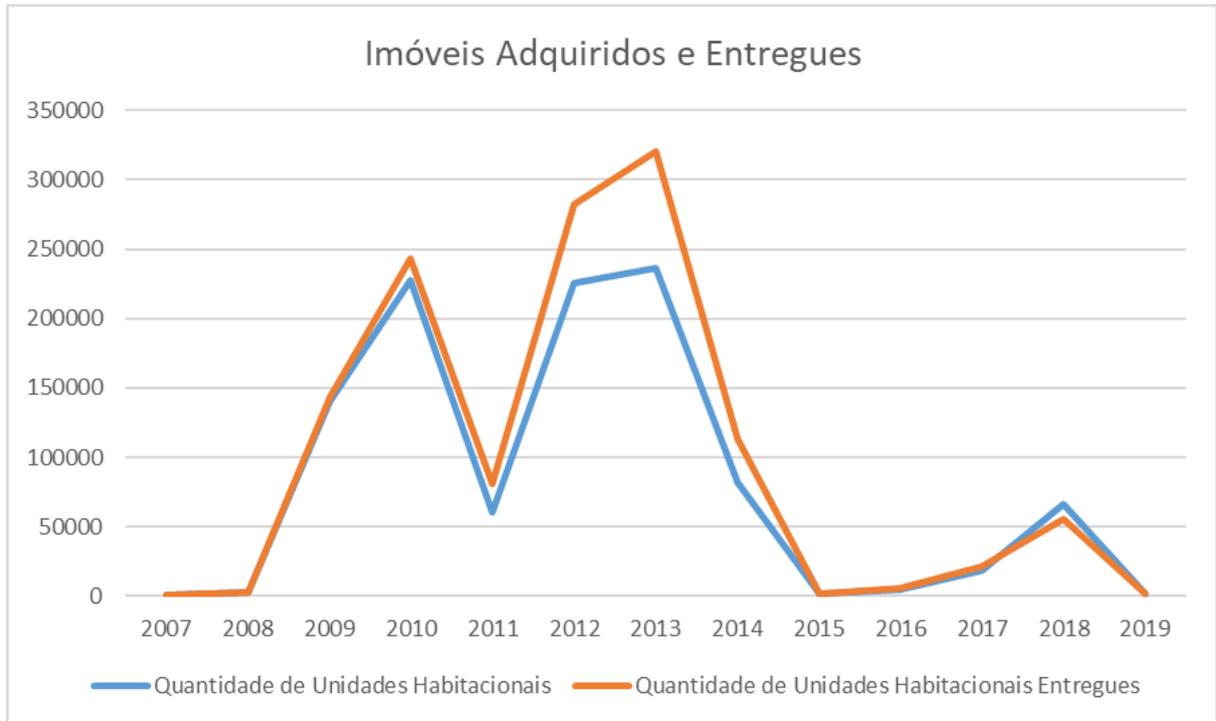
4.3 Imóveis adquiridos e entregues

Ao longo dos anos, o PMCMV beneficiou milhões de famílias em todo o Brasil. O número de beneficiários e a quantidade de imóveis entregues são indicadores essenciais do impacto social do programa. Entre 2009 e 2024, o PMCMV entregou milhões de unidades habitacionais, melhorando as condições de vida de uma parcela significativa da população brasileira.

As informações foram prestadas por meio da consulta aos Dados Abertos do PMCMV, e apresentadas em atendimento à protocolo específico, com fundamento na Lei de Acesso à Informação, sobre as unidades habitacionais contratadas com recursos do Orçamento Geral da União.

No que se refere à quantidade de beneficiários, a SNH utiliza o conceito “famílias beneficiárias”, cuja quantidade corresponde às unidades habitacionais entregues, inseridas na coluna “M” do referido arquivo.

Figura 19 – Gráfico indicando imóveis adquiridos e entregues



Fonte: BRASIL¹⁴⁴

O PMCMV desempenhou um papel crucial na melhoria das condições de vida de milhões de famílias brasileiras ao longo dos anos. Entre 2009 e 2024, milhões de unidades habitacionais foram entregues, proporcionando moradia digna para uma parcela significativa da população. Esses dados, obtidos através dos Dados Abertos do PMCMV e em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, destacam o impacto social positivo do programa.

No entanto, é preocupante observar que, a partir de 2019, houve uma ausência de investimentos significativos no programa. Essa falta de continuidade nos investimentos comprometeu os avanços conquistados anteriormente na redução do déficit habitacional. Em contraste com os anos de crescimento e expansão do PMCMV até 2014, a redução gradual nos anos seguintes e a ausência de recursos a partir de 2019 indicam um retrocesso nas políticas públicas de moradia. Este cenário ressalta a necessidade urgente de retomada e ampliação de políticas públicas eficazes e sustentáveis voltadas para a habitação, a fim de garantir o direito à moradia adequada para todos os brasileiros.

¹⁴⁴ BRASIL. Governo Federal. **Pedido de Acesso à Informação Detalhado**. Número de protocolo 80002.001323/2024-15. Tipo: Acesso à Informação. Esfera Federal. Órgão destinatário: Ministério das Cidades (MCID). Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/7170938>. Acesso em: 30 jun. 2024.

A continuidade dos investimentos em habitação não apenas sustenta os ganhos sociais alcançados, mas também é fundamental para promover o desenvolvimento urbano sustentável e a inclusão social, contribuindo para a promoção do direito à cidade em um contexto de crescimento populacional e demandas habitacionais crescentes.

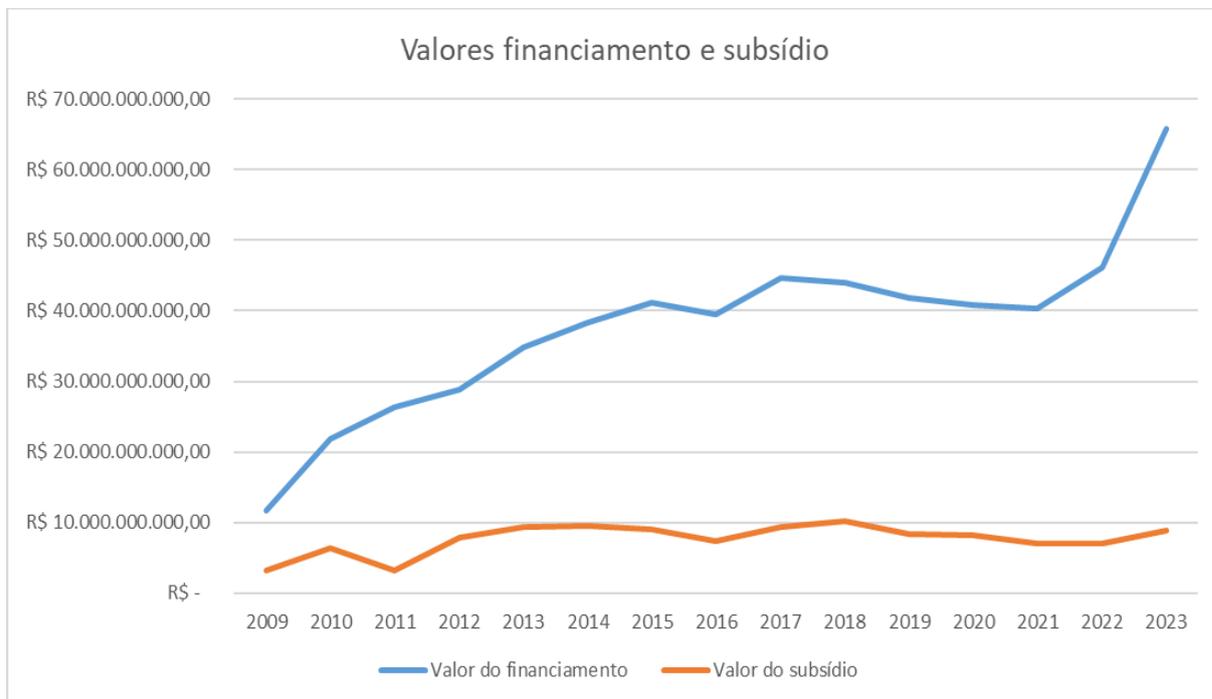
A análise da quantidade de imóveis adquiridos e entregues entre 2011 e 2013 mostra um período de grande atividade, com mais de 300 mil imóveis alcançando esse patamar. No entanto, nos anos subsequentes, houve uma redução acentuada no número de imóveis entregues.

Esse padrão reflete inicialmente uma fase de alta produtividade e expansão no setor imobiliário, possivelmente devido a políticas de incentivo, disponibilidade de financiamento, e foco governamental na habitação. Entretanto, a redução subsequente pode estar associada a diversos fatores, como cortes no orçamento público, mudanças nas políticas habitacionais, condições econômicas adversas, e dificuldades na execução dos programas habitacionais.

4.4 Valores de financiamento e subsídios

Os valores pagos pelos beneficiários do PMCMV variam conforme a faixa de renda, por meio de subsídios significativos oferecidos às famílias de renda menor, os quais são fundamentais para tornar a aquisição de uma casa acessível e garantir que as famílias possam manter suas moradias sem comprometer aspectos essenciais de suas vidas. O programa também oferece condições de financiamento favoráveis, com juros reduzidos e prazos estendidos, facilitando o acesso à moradia.

Figura 20 – Gráfico indicando valores de financiamento e subsídio



Fonte: BRASIL¹⁴⁵

Diante desses aspectos, é possível perceber claramente a abrangência dos dados e os impactos causados pelo PMCMV, proporcionando uma compreensão detalhada de como o programa tem transformado a paisagem habitacional e urbana do Brasil. Ao facilitar o acesso à moradia digna para milhões de famílias, o PMCMV não apenas reduziu o déficit habitacional, mas também promoveu um desenvolvimento mais justo, sustentável e inclusivo.

Através da construção e entrega de milhões de unidades habitacionais, o programa não só contribuiu para a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias, mas também impactou positivamente a estrutura urbana das cidades brasileiras. Isso se reflete em uma maior inclusão social, proporcionando às famílias acesso a serviços básicos e oportunidades de desenvolvimento pessoal e econômico.

O impacto do PMCMV vai além da simples entrega de unidades habitacionais. O programa tem contribuído para o desenvolvimento urbano e a melhoria da infraestrutura em áreas antes desatendidas. Ao promover a construção de habitações em locais com infraestrutura

¹⁴⁵ BRASIL. Governo Federal. **Pedido de Acesso à Informação Detalhado**. Número de protocolo 80002.001323/2024-15. Tipo: Acesso à Informação. Esfera Federal. Órgão destinatário: Ministério das Cidades (MCID). Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/7170938>. Acesso em: 30 jun. 2024.

básica, o PMCMV ajuda a integrar essas regiões à cidade, a oferecer acesso a serviços essenciais como saneamento, água potável, energia elétrica e transporte público, o que não apenas melhora a qualidade de vida dos beneficiários, mas também contribui para a coesão social e a inclusão urbana.

Apesar dos inúmeros benefícios, o PMCMV enfrentou desafios significativos. Dentre eles, a localização das habitações em áreas periféricas, longe dos centros urbanos e dos serviços essenciais. Para enfrentar esses desafios, foram necessárias adaptações e ajustes na implementação do programa, incluindo exigências aos municípios para assegurar que os novos empreendimentos estivessem próximos aos serviços essenciais. Essas mudanças foram cruciais para garantir que o programa pudesse promover o direito à cidade.

Os dados apresentados indicam que o PMCMV é uma das maiores e mais ambiciosas políticas públicas habitacionais do Brasil. Sua implementação ao longo de mais de uma década demonstrou um impacto significativo na redução do déficit habitacional e na promoção da inclusão social. O compromisso contínuo com a qualidade das construções, a sustentabilidade ambiental e a participação comunitária são elementos-chave para o sucesso futuro do programa. Ao abordar os desafios e continuar a adaptar-se às necessidades da população, o PMCMV tem o potencial de se tornar um modelo de referência em políticas habitacionais, garantindo o direito à cidade para todos os brasileiros.

Portanto, constata-se que o Programa tem desempenhado um papel fundamental na promoção do direito à cidade no Brasil, ao garantir que mais brasileiros tenham acesso a moradia digna em áreas urbanas e rurais, contribuindo para um desenvolvimento mais equitativo e sustentável do país.

5 CONCLUSÃO

O PMCMV, implementado pelo governo federal brasileiro em 2009, tem como objetivo facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa e média renda, estruturando-se em diferentes faixas de renda, cada uma delas com subsídios e condições de financiamento específicos.

Desde sua implementação, a iniciativa desempenha um papel crucial na inclusão social e na redução da desigualdade habitacional, alinhando-se ao conceito de direito à cidade, que preconiza o acesso igualitário à moradia adequada, ao transporte, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer e à participação na discussão das políticas públicas.

O PMCMV contribui significativamente para o acesso a imóveis com infraestrutura e serviços básicos nas comunidades beneficiadas, ao promover um desenvolvimento urbano mais integrado e sustentável. Ao subsidiar habitações para as faixas de renda mais baixas, busca garantir uma distribuição mais justa do espaço urbano, proporcionando melhores condições de vida a essas famílias. Além disso, ao incentivar práticas sustentáveis na construção civil e no planejamento urbano, apoia o desenvolvimento de cidades mais resilientes e sustentáveis.

No entanto, desde o início, o programa enfrentou desafios significativos. Um dos principais problemas diz respeito à localização das habitações, muitas vezes construídas em áreas periféricas, longe dos centros urbanos e dos serviços essenciais. Isso dificultou o acesso ao trabalho e a outros recursos, comprometendo a eficácia da iniciativa em promover o direito à cidade. Com o tempo, foram feitas exigências aos municípios para assegurar que os novos empreendimentos estivessem próximos e acessíveis aos serviços essenciais.

Para cumprir plenamente seu potencial, foi necessário enfrentar esses aspectos de maneira integrada, o que incluiu garantir a localização adequada das habitações, assegurando sua proximidade aos centros urbanos e aos serviços essenciais. A qualidade das construções foi rigorosamente monitorada, com manutenção contínua para assegurar a habitabilidade e a durabilidade das unidades oferecidas por meio do programa. Crucial, ainda, foi mitigar os efeitos da gentrificação, implementando políticas promotoras da diversidade socioeconômica nas áreas atendidas pelo programa, garantindo, assim, que as intervenções urbanas não resultassem em deslocamento forçado de moradores de baixa renda.

A participação ativa da população no processo de urbanização demonstrou ser fundamental. A inclusão das vozes no planejamento e na implementação dos projetos habitacionais garantiu soluções mais adequadas às suas necessidades e realidades, por meio de um engajamento comunitário que fortalece o senso de pertencimento e responsabilidade, além de promover uma urbanização mais justa e sustentável.

A eficácia do programa na promoção do direito à cidade para grupos vulneráveis foi avaliada em estudo que utilizou revisão bibliográfica e análise documental, de 2009 a 2024. Foram analisados a política pública de moradia, os conceitos de direito à cidade e as teorias de ação comunicativa, incluindo contribuições de Ermínia Maricato, Jünger Habermas e Robert Dahl. Foram destacados a trajetória da política habitacional no Brasil e o marco legal do programa, assim como o seu impacto social.

Os dados relativos às adequações das faixas de renda, subsídios, déficit habitacional, orçamento público e investimentos (de 2009 a 2024), as unidades habitacionais entregues e os subsídios demonstram que o programa visa atender à população mais vulnerável e garantir seu direito à cidade. Esse direito inclui não só a posse de um imóvel, mas o acesso a saneamento básico, transporte público, saúde, educação, e um meio ambiente sustentável.

Desde a inclusão do direito à moradia como um direito social na CF/1988, promovida pela EC n. 26/2000, e da criação do Estatuto da Cidade (2001), o cenário habitacional brasileiro se transformou significativamente. Nesse contexto, o PMCMV surgiu como uma resposta institucional para enfrentar os desafios do déficit habitacional, e hoje é reconhecido como a maior política pública habitacional da história do Brasil. Ao longo de suas diversas fases, o programa demonstrou uma capacidade considerável de produzir unidades habitacionais e de impactar na paisagem urbana do país.

Em tempo diminuto, todavia, o programa enfrentou quantitativa e qualitativamente o problema do déficit e da carência habitacional. A partir das regras implementadas em 2023, o programa busca, atualmente, adaptar-se às demandas contemporâneas, promovendo não apenas o acesso à habitação, mas também o desenvolvimento econômico e social das comunidades atendidas.

Em suma, o PMCMV é um modelo de referência em políticas habitacionais e urbanas no Brasil, promovendo moradia digna, inclusão social, sustentabilidade e o direito pleno à cidade para os brasileiros. No entanto, para o sucesso dessa política pública de moradia seguir em frente, requer-se um compromisso contínuo e colaborativo entre governo, comunidades, setor privado e sociedade civil, todos trabalhando juntos para construir cidades mais justas e inclusivas. A avaliação minuciosa do programa demonstra que, apesar dos desafios enfrentados em vários aspectos, ele representa um avanço significativo na luta pelo direito à cidade e na promoção de uma sociedade mais equitativa e sustentável.

A principal razão pela qual o PMCMV promove o direito à cidade para a população mais vulnerável reside em sua abordagem inclusiva e integradora, visando garantir acesso a moradias dignas e a uma gama de serviços urbanos essenciais. Em primeiro lugar, o programa

fornece subsídios significativos para famílias de baixa renda, tornando a aquisição de uma casa acessível aos que mais necessitam. Isso reduz o déficit habitacional e oferece a essas famílias a oportunidade de viver em condições mais dignas.

Além disso, o programa exige a construção de habitações em áreas as quais possuam ou desenvolvam infraestrutura básica – saneamento, água potável, energia elétrica e transporte público. Trata-se de demanda fundamental para melhorar a qualidade de vida dos beneficiários, assegurando que não só tenham um teto, mas acesso a serviços que promovem bem-estar e integração social.

Acrescente-se o incentivo à construção sustentável e a inclusão de práticas ecológicas, contribuindo, assim, para criar ambientes urbanos mais saudáveis e sustentáveis. Essa abordagem não só melhora a vida dos atuais residentes, mas garante que as futuras gerações possam desfrutar de um ambiente urbano mais equilibrado.

O PMCMV não fornece apenas moradias, mas vai além ao promover uma abordagem holística que visa garantir que a população mais vulnerável tenha acesso pleno aos benefícios da vida urbana, realizando na prática o conceito de direito à cidade. Com base nas informações apresentadas, podemos observar um crescente aumento nos investimentos na área habitacional durante os anos de 2009 a 2016. Nesse período, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) entregou milhões de unidades habitacionais e contribuiu significativamente para a melhoria das condições de vida de muitas famílias brasileiras.

No entanto, nos anos seguintes, houve um retrocesso perceptível, com a redução dos investimentos e o consequente aumento do déficit habitacional, como evidenciado pelos dados recentes. Apesar desses desafios, é inegável que o PMCMV desempenhou um papel crucial na promoção do direito à cidade ao proporcionar acesso à moradia digna para uma parcela significativa da população.

Essa análise destaca a importância contínua de políticas públicas eficazes e sustentáveis para enfrentar os desafios habitacionais no Brasil. É fundamental que os futuros programas habitacionais aprendam com as lições do passado, garantindo a continuidade e a eficácia dos investimentos para assegurar que todos os brasileiros tenham acesso a uma moradia digna e adequada.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVANAGHI, Suzana Marta Cavenaghi. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. ENCE/IBGE. **Domicílios e déficit habitacional**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/confest_e_confefe/pesquisa_trabalhos/CD/mesas_redondas/301-1.ppt. Acesso em: 29 jun. 2024.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**. 2009. Disponível em: http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171. Acesso em: 10 ago. 2023.

ARAUJO, Cintia Möller; BURATO, José Antônio; VIANA, Barbara Berbert Baer. Sobre o sentido do princípio da eficiência nas políticas públicas no contexto do capitalismo dependente brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Latino Americanos**, v. 4, n. 2, 2014. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/rebela/issue/view/183>. Acesso em: 30 jun. 2024.

ARAUJO, Tania Bacelar de. **A diversidade regional é um dos patrimônios brasileiros que farão diferença no século XXI**, ano 5, ed. 45, 05 jul. 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=1355:entrevistas-materias. Acesso: 10 fev. 2024.

BARRETTO, Eduardo. Dilma lança Minha Casa Minha Vida 3 com meta menor. Previsão é construir 2 milhões de casas; anteriormente seriam 3 milhões de unidades **O Globo**. 30 mar. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/dilma-lanca-minha-casa-minha-vida-3-com-meta-menor-18982371>. Acesso em: 29 jun. 2024.

BENDLIN, Ana Carolina. Programas habitacionais anteriores ao MCMV fizeram muito pouco pra resolver o déficit habitacional. **Imobi**. 7 out. 2020. Disponível em: <https://imobireport.com.br/programas-habitacionais-antigos-ao-mcmv-fizeram-muito-pouco-para-resolver-o-deficit-habitacional/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BIRKLAND, Tomas A. An introduction to the policy process. New York, M. E. Shape, 2005. *In*: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

BONDUKI, Nabil. **Pioneiros da habitação social**. v. 1, Parte 1. Cem anos da construção da política pública de habitação no Brasil: o desafio frustrado de uma arquitetura para a maioria, s/d. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPIUTULOS%204%20E%205.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 08.06.2024. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.620, de 13 julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Governo de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro. Brasília, abr. 2011.

Disponível em:

https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/DHB_2008_Final_2011.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL, Cristina Índio do. População do Brasil passa de 203 milhões, mostra Censo 2022. 28 jun. 2023. **Agência Brasil**. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-06/populacao-do-brasil-passa-de-203-milhoes-mostra-censo-2022>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Governo Federal. **Pedido de Acesso à Informação Detalhado**. Número de protocolo 80002.001323/2024-15. Tipo: Acesso à Informação. Esfera Federal. Órgão destinatário: Ministério das Cidades (MCID). Disponível em:

<https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/7170938>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan.-mar. 1997.

BUONFIGLIO, Leda Veloso. **Da política urbana federal à produção do espaço municipal**. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Geografia) Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

BURNET, Carlos Frederico. Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos. São Paulo: Annablume, 2022.

BURNET, Carlos Frederico. Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos. **Revista de Sociologia e Política**. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/tede/756>. Acesso em: 28 jun. 2024.

CAMPOS, Ana M. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro. 2019. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em: dez 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CARIELLO FILHO, Orlando. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2011. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/11327/1/2011_OrlandoCarielloFilho.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa; STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. **Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida**: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/6Z7H8kyyQPVFwbBSVSdLPhN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 jun. 2024.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. Goiânia (GO), **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 3, p. 773-794, set. 2019.

CENTRO UNIVERSITÁRIO TIRADENTES. **O que são políticas públicas habitacionais?** 5 dez. 2022. Disponível em: <https://pe.unit.br/blog/noticias/o-que-sao-politicas-publicas-habitacionais/#:~:text=Em%202021%2C%20existiam%20cerca%20de,Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas%20para%20Assentamentos%20Humanos>. Acesso em: 30 jun. 2024.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Participation in american politics: the dynamics of agenda building. Boston: Allyn and Bancon, 1972. *In*: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

COLOMBO, Silvana. Estado de soberania: uma visão a partir da sociedade internacional. **Revista de Doutrina**, 16. ed. TRF4. 23 fev. 2007. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao016/Silvana_Colombo.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Pacionik. São Paulo: Edusp, 2005, Clássicos. Título original: Polyarchy: Participation and Opposition. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4881602/mod_resource/content/1/289084901-Robert-Dahl-Poliarquia%20%281%29.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

DAHL, Robert. **A democracia e os seus críticos**. Trad. Patrícia Freitas. São Paulo: Martins Fontes. Título original: *Democracy and its critics*, 2012.

DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. **Agenda-setting**. Thousand Oaks: SAGE, 1996.

DIRECIONAL. **Déficit Habitacional no Brasil**: desafios e perspectivas. 04 jul. 2023. Disponível em: <https://www.direcional.com.br/blog/financas/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. Leandro Konder. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

EUCLYDES, Fillipe Maciel; MOREIRA, Vinicius de Souza; MARTINS, Andreia de Fátima Hoelzle; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/XzN3FcCLxhX7dtzWBfdbhyN/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 30 jun. 2024.

FAUSTINO, Raphael Brito; ROYER, Luciana de Oliveira. O setor imobiliário habitacional pós-2015: crise ou acomodação? Dossiê: cidades à venda, **Cad. Metropole 24** (53), jan.-abr. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/KGSVGqpWq3yBhGzkzCQLYQw/>.

Acesso em: 28 jun. 2024.

FRANÇA, Karla Christina Batista de. **Urbe**, Revista Brasileira de Gestão Urbana, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil, set.-dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO02>. Acesso em: 28 jun. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/wp-content/uploads/2024/03/Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Painéis Interativos de Dados. s/d. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 29 jun. 2024.

FURTADO, Bernardo Alves; LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Leandro. **Nota técnica n.1**. Estimativas do deficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). IPEA. Brasília, maio 2013.

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5809/1/NT_n01_Estimativas-deficit-brasileiro-2007-2011-municipios-2010_Dirur_2013-maio.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al.* O modelo dos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

GUITARRARA, Paloma. Êxodo rural. **Brasil Escola**. Disponível em:

<https://brasilescola.uol.com.br/geografia/exodo-rural.htm>. Acesso em: 14 jun. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa**. v. 2: Para a crítica da razão funcionalista. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soeth (UFPR). São Paulo: Loyola, 2002.

HIRATA, Francini. Minha casa, minha vida: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **Revista Aurora**, v. 3, n. 4, 2011. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1202> Acesso em: 10 ago. 2023.

IBGE. Dados básicos. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, 2013, v. 34, 2014. Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informação (CEI).

IPEA. **Brasil em desenvolvimento** – Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Participação Popular** – a construção da democracia participativa. 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28#:~:text=A%20participa%C3%A7%C3%A3o%20popular%20na%20elabora%C3%A7%C3%A3o,de%20formula%C3%A7%C3%A3o%20dos%20movimentos%20sociais. Acesso em: 28 jun. 2024.

JANUZZI, Paulo de Martino. A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Aval**, v. 2, n. 16, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/49662>. Acesso em: 30 jun. 2024.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; KERSTENETZKY, Jaques. O Estado (de bem-estar social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias. **Dados**, v. 58, n. 3, p. 581-615, jul. 2015.

KINGDON, John. Agendas, alternatives, and public policies. 3. ed. New York: Harper Collins, 1984/2003. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

KLINTOWITZ, Danielle C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade São Paulo**, v. 26, n. 3, p. 101-120, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro Editora, 2011. Título original: *Le droit à la ville*. 5. ed. 2011.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e a cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. **A nova Política Nacional de Habitação**. https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_novapoliticaHab.pdf. Acesso em 20 de julho de 2024.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013. Acesso em: 15 jul. 2024.

MARICATO, Ermínia. **Brasil** – cidades alternativas. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. Cidades no Brasil: neo desenv BUONFIGLIO, Leda Veloso olvimentismo ou crescimento periférico predatório. **Revista Defensoria Pública**, Edição Especial de Habitação e Urbanismo. São Paulo, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Favelas, um universo gigantesco e desconhecido**. 2001. Disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_favelas.pdf. Acesso em: 28 jan. 2024.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã, a sociedade civil e o Estado**. Trad. Luiz Claudia de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MATIAS, Átila. Mobilidade urbana no Brasil. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilescuela.uol.com.br/geografia/mobilidade-urbana-no-brasil.htm>. Acesso em: 01 abr. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Site institucional**. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/deficit_habitacional_2013-2014.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

OKARA, Luiz. **Programas de influência**. Habitação e cidadania precisam coexistir em favor da garantia de direitos. Fundação Tide Setubal. 22 set. 2023. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/habitacao-e-cidadania-precisam-coexistir-em-favor-da-garantia-de-direitos/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

OLIVEIRA, Nathália Mazuchi Braz de; TUMELERO, Silvana Marta. **Participação e direito à moradia digna**: percepção de moradores sobre o processo de realocação vivenciado. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/202559/Mazuchi_Tumelero_1&isAllowed. Acesso em: 12 maio 2024.

ONG HABITAT PARA A HUMANIDADE. **Brasil teve déficit habitacional de 6 milhões de domicílios em 2022**. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

PACHECO, Daiane da Silva; ARAUJO, Débora Magalhães. **Programa Minha Casa Minha Vida**: uma análise crítica de suas tendências e resultados a partir de estudos e produções técnicas sobre o programa. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo11/programaminhacasaminhavidaumaanalisecriticadesuastendenciaserresultadosapartirdeestudoseproducoesteoricassobreoprogramma.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

PACHECO, Daiane da Silva; ARAÚJO, Débora Magalhães de. **Programa Minha Casa Minha Vida**: uma análise crítica de suas tendências e resultados a partir de estudos e produções técnicas sobre o programa. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo11/programaminhacasaminhavidaumaanalisecriticadesuastendenciaserresultadosapartirdeestudoseproducoesteoricassobreoprogramma.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A teoria da comunicação de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. **Paidéia** (Ribeirão Preto), n. 809, p. 77-96, fev. 1995.

RAMOS, Ângela Medeiros. **Administração consensual e termo de compromisso de cessão aplicado ao processo administrativo sancionador antitruste**. Trabalho de conclusão de curso (Direito). Universidade Federal Fluminense, Macaé. 2018. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/8420/TCC%20%c3%82NGELA%20FORMATADO%5b3668%5d-converted%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 jun. 2024.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. Curitiba: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, Heber Silveira. **Juventude e políticas públicas**: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no governo Lula. FGV EAESP – CMAPG. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). 2012. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/9502>. Acesso em: 03 abr. 2024.

ROGMAGNOLI, Alexandre José. **O programa “Minha casa, Minha vida”**: continuidades, inovações e retrocessos, 2012. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigoalexanderomagnoli.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2024.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ Danielle; REIS, Joyce/ BISCHOF, Raphael. Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 35-56, 2018. Disponível em: [10.5380/rinc.v5i2.57577](https://doi.org/10.5380/rinc.v5i2.57577). Acesso em: 28 jun. 2024.

SAMPAIO, Jorge da Silva. **O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais**. Coimbra: Coimbra, 2014.

SANTIN, Wilhan. Programa Minha Casa, Minha Vida ergue ‘minicidade’ isolada. **Folha de S. Paulo**. 21 out. 2012. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2012/10/1172645-programa-minha-casa-minha-vida-ergue-minicidade-isolada.shtml>. Acesso em: 28 jun. 2024.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1993. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/santos_milton_a_urbanizacao_brasileira_1993.pdf. Acesso em: 30 jun. 2024.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado, a confluência entre Estado, empresas construtoras e mercado financeiro**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo (USP). 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/publico/tese_lucia_shimbo_jun10_final.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

SIENGE. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

THERY, Hervé. Novas paisagens urbanas do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Mercator** (Fortaleza), Fortaleza, v. 16, 2017.

VIBRA RESIDENCIAL. **O que é o Programa Minha Casa Minha Vida?** Disponível em: <https://vibraresidencial.com.br/programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 29 jun. 2024

REFERÊNCIAS NORMATIVAS

(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)

ABNT NBR 10520: 2023 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2021 – Informação e documentação – Resumo, resenha e resenha – Apresentação

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação