

**ISADORA RODRIGUES BISOGNIN**

**O PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL E O PAPEL DA  
POLÍTICA PÚBLICA**

São Paulo

2024

**ISADORA RODRIGUES BISOGNIN**

**O PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL E O PAPEL DA  
POLÍTICA PÚBLICA**

Trabalho de Formatura apresentado à  
Escola Politécnica da Universidade de  
São Paulo para obtenção do Diploma  
de Engenharia de Produção

Orientador: Prof. Dr. Reinaldo Pacheco  
da Costa

São Paulo

2024

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao professor doutor Reinaldo Pacheco da Costa por sua ajuda e contribuição. Sem sua orientação esse trabalho não existiria.

Agradeço à toda a minha família, em especial aos meus pais, Fabio e Alessandra, e meus irmãos, Letícia e Felipe, pela companhia e apoio durante essa jornada.

Agradeço aos meus amigos da escola, Ana, Carlo, Gabriel, Juliana e Renata, e aos da faculdade, Bruno, Luísa e Pedro, por toda a companhia durante esses últimos anos de curso.

## RESUMO

O objetivo geral desse trabalho é analisar como foram inseridas as políticas habitacionais no Brasil desde os anos 1990 até o Governo Bolsonaro, buscando-se, a partir daí, uma compreensão sobre a relação estabelecida entre a teoria econômica, finanças e a prática governamental no cotidiano brasileiro. Listou-se e foram analisados os principais itens que contribuíram para que as políticas habitacionais fossem aceitas na economia brasileira, com foco no seu histórico financeiro recorrente aos períodos de 1990 até os anos 2022. A metodologia aplicada permite classificar a pesquisa como exploratória e descritiva, com uso de levantamento bibliográfico para a coleta dos dados. A abordagem do problema é qualitativa, com adoção da técnica de análise crítica de conteúdo para a análise dos dados. Os resultados obtidos confirmaram a hipótese primária formulada, na medida em que ficou demonstrado que a moradia/habitação é um direito reconhecido no Brasil no texto constitucional, sendo, por esta razão, uma necessidade e preocupação que o Governo deveria atender, criando meios para fomentar o mercado e proporcionar condições para a sua efetivação. Analisando a inserção das políticas habitacionais no Brasil entre 1995 e 2022, verifica-se que a provisão de moradia para as famílias de baixa renda no Brasil representa um bem *semi público*, o que autoriza afirmar que, para o seu cumprimento, é exigida a atuação conjunta de toda a sociedade e do governo em particular. Contudo, como se pode perceber no período analisado, deixou-se muito a desejar, na medida em que se estabeleceu uma pulverização das políticas estabelecidas para fins de moradia/habitação, sem providenciar um foco direto e, também, sem garantir sustentabilidade às medidas para conferir às pessoas a dignidade de que necessitam para viver em sociedade.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Direito à Moradia, Políticas Habitacionais, Programa Minha Casa Minha Vida.

## ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze how housing policies were implemented in Brazil from 1990 to President Bolsonaro's government mandate, aiming for an approach to the relationship among economic theory, finance, and governmental practices in Brazilian daily life. The main items that contributed to the acceptance of housing policies within the Brazilian economy are listed and analyzed, focusing on their recurring financial history from years 1990 to 2022. The applied methodology allows for classifying the research as exploratory and descriptive, through the applicable literature survey and data collection. The problem's approach is qualitative, with the adoption of critical content analysis for data evaluation. The results obtained have confirmed the initially formulated hypothesis, demonstrating that housing is a recognized right in the Brazilian constitutional text and, for this reason, a need and concern that the State should address by developing means to foster the housing market and facilitate its implementation. Through the analysis of housing policies in Brazil from 1995 to 2022, it can be observed that housing offerings to low-income families represent a merit (semi public) good. This fact leads to the assertion that, for its fulfillment, the involvement of both society and, primarily, the government is required. However, as evident during the analyzed period, the housing policy has proven ineffective as these initiatives have been scattered without a cohesive strategy and, additionally, lack the sustainability necessary to ensure dignity for people living in a sound social environment.

**Keywords:** Public Policies, Right to Housing, Housing Policies, Minha Casa Minha Vida Program.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo do problema da moradia no Brasil até 1975.....	34
Quadro 2 – Resumo do problema da moradia no Brasil entre 1975-1990 .....	39
Quadro 3 – Resumo do problema da moradia no Brasil após o ano 2000 .....	42
Quadro 4 – Resumo da perspectiva e projeções para o futuro .....	43
Quadro 5 – Resumo do PMCMV no Governo FHC.....	58
Quadro 6 – Resumo do PMCMV no Governo Lula .....	64
Quadro 7 – Resumo do PMCMV no Governo Dilma .....	68
Quadro 8 – Resumo do PMCMV/PCVA nos governos Temer/Bolsonaro .....	72

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BB	Banco do Brasil
BC	Banco Central
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação
CMN	Conselho Monetário Nacional
DITC	Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica
DHAB	Departamento de Produção Habitacional
DUAP	Departamento de Urbanização de Assentamento Precários
FJP	Fundação João Pinheiro
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
INCC	Índice Nacional de Custo da Construção
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
Lula	Luís Inácio Lula da Silva
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PT	Partido dos Trabalhadores
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanos
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMVI	Programa Minha Casa Minha Vida I

PMCMVII	Programa Minha Casa Minha Vida II
PNH	Política Nacional de Habitação
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>13</b>
2.1 Teoria econômica, finanças e as políticas públicas .....	13
<b>2.1.1 Políticas Públicas.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1.2 Políticas públicas habitacionais .....</b>	<b>16</b>
2.2 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).....	22
<b>3 ANÁLISE HISTÓRICA DO PROBLEMA HABITACIONAL .....</b>	<b>28</b>
3.1 O PROBLEMA DA MORADIA NO BRASIL ATÉ 1975.....	28
3.2 O PROBLEMA DA MORADIA ENTRE 1975 E A DÉCADA DE 1990 .....	35
3.3 O PROBLEMA DA MORADIA APÓS O ANO 2000 .....	39
<b>4 SÍNTESE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NOS GOVERNOS FHC, LULA, DILMA, TEMER E BOLSONARO.....</b>	<b>45</b>
4.1 GOVERNO FHC (1995-2002).....	47
4.2 OS “GOVERNOS” LULA (2002-2009) .....	59
4.3 GOVERNO DILMA (2011-2015) .....	64
4.4 GOVERNOS TEMER (TRANSIÇÃO) E BOLSONARO - (2016-2022).....	69
<b>5 CONCLUSÕES .....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>81</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O problema habitacional no Brasil representa uma das mais críticas questões sociais enfrentadas pelo país ao longo do século XX e início do XXI, sendo que, em 2022, o país possuía um déficit habitacional de 6,2 milhões de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2024). De acordo com Gonçalves et al. (2014), esse déficit foi alimentado por uma conjuntura de desarticulação, descontinuidade e fragmentação das políticas habitacionais nos três níveis de governos, resultando na dispersão dos recursos disponíveis em múltiplos programas. Esse cenário de desorganização administrativa evidenciou a necessidade de uma intervenção estruturada e coesa para enfrentar os desafios históricos relacionados à moradia digna.

Buscando solucionar a histórica falta de moradia adequada para a população, bem como a desarticulação entre União, Estados e Municípios na implementação das políticas habitacionais, o governo federal, em colaboração com o Conselho Nacional das Cidades, desenvolveu a Política Nacional de Habitação (PNH) em 2005. Essa iniciativa visou estabelecer um planejamento estratégico que reconhecesse a moradia como um direito intrínseco à cidadania, ampliando o escopo das reivindicações habitacionais para incluir aspectos fundamentais de infraestrutura, como pavimentação e saneamento básico, além da construção de habitações suficientes para atender à elevada demanda de famílias sem casa própria. A implementação dessas políticas também trouxe à tona a necessidade de urbanização de favelas e periferias das grandes cidades, refletindo uma abordagem mais holística e inclusiva do problema habitacional.

A análise dos atuais desafios enfrentados pelas políticas habitacionais no Brasil revela um padrão de tentativas ineficazes ao longo do tempo. Muitas dessas iniciativas não consideraram adequadamente as necessidades da população de baixa renda, resultando em períodos de ausência de políticas habitacionais efetivas. Dessa forma, é crucial uma revisão histórica detalhada das ações governamentais, tanto das iniciativas quanto das omissões, para compreender a evolução das políticas habitacionais e identificar os principais fatores que contribuíram para o estado atual.

Assim, a questão-problema que norteia esta pesquisa é: de que maneira as políticas habitacionais implementadas no Brasil desde os anos 1990 até o governo Jair Bolsonaro se relacionam com a teoria econômica, as finanças e a prática governamental?

No entanto, ao se analisar o cotidiano histórico no país, vislumbrando-se a magnitude e a composição do déficit habitacional, no qual permanecem famílias de baixa renda e misturando os custos e restrições para o acesso a uma habitação, percebe-se que, na realidade, isto não é factível, pelo menos não nos casos de moradia para a população de baixa renda.

Desse modo, analisando a inserção das políticas habitacionais no Brasil entre 1990 e 2022, verifica-se que, representando a provisão de moradia para as famílias de baixa renda no Brasil – um bem *semi público*, o qual é, como define Musgrave (1973), um bem que possui características de exclusividade e rivalidade, ou seja, que só pode pertencer a um grupo específico de pessoas as quais, ao usufruírem e se beneficiarem desse bem, impossibilitam que outras pessoas façam uso do mesmo, porém, ao mesmo tempo, geram externalidades positivas (benefícios externos) para a sociedade –, exigindo-se para o seu cumprimento a ação de toda a sociedade e do governo em particular. Muito se deixou a desejar no período, estabelecendo-se uma pulverização das políticas que foram estabelecidas, sem providenciar um foco direto e, também, sem garantir sustentabilidade às medidas para conferir às pessoas a dignidade de que necessitam para viver em sociedade.

O objetivo geral deste trabalho é, portanto, analisar como foram inseridas as políticas habitacionais no Brasil desde os anos 1990 até o Governo Bolsonaro (2019-2022), buscando-se, a partir daí, compreensão sobre a relação estabelecida entre a teoria econômica, finanças e a prática governamental no cotidiano brasileiro. Objetivo secundário que se pode destacar seria listar e analisar os principais itens que contribuíram para que as políticas habitacionais fossem aceitas na economia brasileira, focando seu histórico financeiro relativo aos períodos de 1990 até os anos 2022.

De acordo com Costa (2004), a Engenharia “é um campo analítico interdisciplinar que se utiliza de ciências e técnicas para conceber, planejar, projetar, implementar e controlar *obras*”, as quais podem ser materiais ou imateriais. Quanto à Engenharia de Produção, esta busca adquirir o entendimento sistêmico de uma “obra” (COSTA, 2004). Tendo isso em vista, considera-se a política habitacional uma “obra” a ser analisada, planejada e controlada, buscando-se obter um conhecimento sistêmico dela.

A elaboração deste trabalho justifica-se pela necessidade imperativa de aprofundar o conhecimento sobre a trajetória das políticas habitacionais no Brasil, especialmente no período citado. Este recorte temporal é de suma importância, pois coincide com diversas transformações econômicas e sociais que influenciaram diretamente a formulação e implementação dessas políticas. A compreensão detalhada dessas iniciativas não só contribui para a literatura acadêmica, mas também oferece subsídios valiosos para os formadores de política econômica no Brasil.

Primeiramente, ao analisar a evolução das políticas habitacionais, este estudo propõe-se a identificar os sucessos e fracassos das estratégias adotadas, proporcionando uma visão crítica sobre as medidas implementadas. Esta reflexão é essencial para evitar a repetição de erros passados e para aperfeiçoar futuras intervenções governamentais. Ao desvelar os fatores que levaram à aceitação e implementação das políticas habitacionais, espera-se contribuir para um planejamento mais eficaz e sustentável.

Outra justificativa reside na disseminação do conhecimento gerado por esta pesquisa na Academia. A literatura sobre políticas habitacionais no Brasil ainda é insuficiente para cobrir a complexidade e as nuances deste tema. A difusão deste conhecimento pode levar a uma abordagem mais integrada e coordenada na formulação de políticas habitacionais, promovendo, assim, um desenvolvimento urbano mais equitativo e sustentável.

Em relação aos procedimentos metodológicos, pode-se classificar este estudo, quanto aos meios, como bibliográfico, a ser efetivado em obras disponibilizadas em meio impresso e digital, considerando como fontes livros, artigos científicos, teses e dissertações. A principal vantagem desta técnica de pesquisa, conforme Gil (2010), reside no fato de que ela permite ao investigador cobrir maior diversidade de fenômenos do que a que se poderia pesquisar de forma direta. Também será realizado um estudo de casos múltiplos dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2011), Dilma Rousseff (2012-2015), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), buscando-se apresentar as políticas habitacionais estabelecidas no país em cada um desses governos, destacando-se as tentativas envidadas de solucionar os problemas habitacionais do Brasil.

Com relação aos seus fins (objetivos), a pesquisa pode ser classificada como exploratória, na medida em que se busca, neste estudo, a compreensão do problema de pesquisa apresentado (GIL, 2010). É possível, ainda, contemplá-la como

descritiva, na medida em que busca descrever aspectos referentes à inserção das políticas habitacionais no Brasil desde os anos 1990 até o Governo Bolsonaro.

A análise do problema abrangerá uma parte qualitativa e outra quantitativa, na medida em que serão utilizados, além de leis, doutrinas e jurisprudências sobre a problemática aqui exposta, bem como dos resultados do programa social “Minha Casa, Minha Vida” desde a sua implantação até o ano de 2022 no cenário nacional, incluindo sua mudança para o programa “Casa Verde e Amarela”.

Por fim, com vistas a contribuir para o conhecimento científico, serão feitas propostas de ações e de políticas com o intuito de se buscar melhorias na questão habitacional do Brasil.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico do trabalho está estruturado em duas seções principais, abordando aspectos da teoria econômica, finanças e políticas públicas, e os fundamentos e histórico do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Na primeira seção, intitulada “Teoria econômica, finanças e as políticas públicas”, serão discutidos conceitos essenciais relacionados à intersecção entre a economia e as políticas públicas. A subseção “Políticas Públicas” introduzirá seus conceitos, explorando sua definição, objetivos e implicações sociais e econômicas. Em seguida, a seção sobre “Políticas públicas habitacionais” abordará as iniciativas governamentais voltadas para a habitação, destacando sua relevância no contexto brasileiro e os desafios enfrentados para garantir moradia digna para a população.

A segunda seção é dedicada ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Aqui, será analisada a origem, os objetivos e as principais características do programa, que busca proporcionar acesso à moradia para as classes de baixa e média renda. Serão examinadas as políticas de financiamento, os critérios de elegibilidade, assim como os impactos sociais e econômicos do programa, considerando tanto os benefícios quanto as críticas e desafios que surgiram desde sua implementação.

Esse referencial teórico busca oferecer uma base sólida para a compreensão do papel das políticas públicas habitacionais, especialmente no que diz respeito ao PMCMV, permitindo uma análise crítica e fundamentada sobre suas contribuições e limitações no contexto da habitação no Brasil.

### 2.1 Teoria econômica, finanças e as políticas públicas

A teoria econômica fornece os fundamentos necessários para compreender como os recursos escassos são alocados entre diferentes usos, refletindo nas análises das escolhas individuais e coletivas. Esta seção inicia com uma homenagem aos conceitos centrais das teorias econômicas clássicas e modernas, incluindo a teoria do valor, a teoria da utilidade e as contribuições de economistas como Adam Smith, John Maynard Keynes e Milton Friedman, que são essenciais para os fundamentos das políticas econômicas nas políticas públicas.

Além disso, é pertinente incluir uma definição dos tipos de bens, conforme discutido por Musgrave (1973), que classifica os bens em *públicos*, *privados* e *semi públicos*. Essa classificação é fundamental para entender a natureza das intervenções

do Estado na economia, e como elas se relacionam com o fornecimento de serviços e bens à sociedade. De acordo com Musgrave (1973), um bem *semi público*, como explicado anteriormente, é um bem que possui rivalidade e exclusividade, mas, ao mesmo tempo, gera externalidades positivas; diferentemente, um bem privado possui rivalidade e exclusividade e não gera externalidades positivas; e, por último, um bem público é um bem não tem exclusividade nem rivalidade, ou seja, todos podem usufruir desse bem e seu uso por um indivíduo não diminui sua disponibilidade para os outros.

Essa seção será dividida em duas partes: Políticas Públicas e Políticas Públicas Habitacionais.

### 2.1.1 Políticas Públicas

Políticas Públicas são os programas e projetos governamentais que o Estado utiliza para praticar o que está elencado na Constituição Federal, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população. Elas são fundamentais para estabelecer ações que promovam o desenvolvimento social e econômico do país (OLIVEIRA, 2021).

As políticas públicas envolvem diversos órgãos da administração pública, como os ministérios, secretarias, autarquias e fundações; todas as políticas têm um objetivo comum: promover o bem-estar da população, através da melhoria dos serviços e da qualidade de vida (OLIVEIRA, 2021).

De acordo com Souza (2015, p. 21) são “pelo menos quatro tipologias conhecidas para definir as políticas públicas: (1) Lowi; (2) Gormley; (3) Gustafsson; e, (4) Bozeman e Pandey”.

A tipologia a qual é elaborada por Theodor Lowi (*apud* SOUZA, 2015, p. 28; SECCHI, 2010, p. 17-18), é embasada no “pressuposto de que a política pública faz a política” (SOUZA, 2015, p. 22).

Lowi *apud* Souza (2015, p. 22), por sua vez, estabelece quatro tipos de políticas públicas, que se seguem:

**Políticas distributivas** - nas quais as decisões do governo são tomadas em caráter individual e favorecedor; que somente pela junção de casos elas podem ser compreendidas e não leva em consideração a limitação de recursos. Essas políticas, por focar suas ações em determinados grupos e regiões, geram impactos individuais, em detrimento do todo.

**Políticas regulatórias** - estão relacionadas a padrões legais mais amplos, a decisões setoriais. Por envolver processos burocráticos, políticos e grupos de

interesse, essas políticas são mais visibilizadas pelo público.

**Políticas redistributivas** - são em geral políticas sociais de caráter universal, por essa razão envolvem e beneficiam um grupo maior de indivíduos com consequências sociais, por isso são de mais difícil encaminhamento. Compulsoriamente impõe perdas concretas em curto prazo para determinados indivíduos, e em consequência, ganhos incertos para outros. Exemplos dessas políticas são o sistema tributário e o sistema previdenciário.

**Políticas Constitutivas** - dizem respeito a procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas gera pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

Na mesma linha, Gormley (1986) também defende que existem 4 (quatro) tipologias, porém distintas das relacionadas por Lowi (*apud* SOUZA, 2015, p. 23). Segundo Gormley (1986), as tipologias são subdivididas seguindo-se dois fatores primordiais. O primeiro é o nível de saliência, que é a capacidade que tem uma política pública de afetar e chamar a atenção do público em geral, e o segundo é o nível de complexidade, que é a necessidade de conhecimento necessário para a sua formulação e implementação (GORMLEY, 1986, *apud* SOUZA, 2015).

Para Gormley (1986, *apud* SOUZA, 2015), um assunto é considerado saliente quando é capaz de afetar muitas pessoas de maneira significativa e toma-se complexo se levantar questões factuais cujas respostas não podem ser obtidas por amadores ou generalistas. Considerando tais fatores, dão-se as seguintes definições:

**Política de sala operatória** - quando apresenta alta saliência e alta complexidade. Essas políticas dizem respeito a temas como regulamentação de organismos geneticamente modificados, qualidade do ar e da água, medicamentos. São questões amplamente divulgadas pelos veículos de comunicação que desenvolvem forte apelo popular gerando polêmica e ocasionando muitas dúvidas e incertezas à população. Em face disso, exige conhecimento técnico elevado para embasar a tomada de decisão.

**Política de sala de reuniões** - resultado da intersecção da complexidade com baixa saliência. As reformas administrativas, elaboração de regras para o setor bancário, regulações técnicas para o setor de construção civil, regras de competição das empresas de telefonia são algumas das políticas que se enquadram na categoria sala de reunião. Embora a capacidade de atrair a atenção da comunidade seja reduzida, existe a necessidade de conhecimento técnico para elaborar as políticas enquadradas neste grupo.

**Política de Audiência** - apresenta baixa complexidade e alta saliência. Do ponto de vista técnico e estrutural, no que diz respeito à elaboração, é uma política simples, porém, costuma chamar a atenção das pessoas, recebendo, na maioria das vezes ampla divulgação e repercutindo nos meios de comunicação e consequentemente dividindo a opinião dos partidos políticos. Um bom exemplo dessas políticas é a discussão a respeito de cotas raciais em universidades ou a descriminalização do abono.

**Política de Baixo Calão** - quando combina baixa complexidade e baixa saliência. As políticas desse grupo são de baixa complexidade de elaboração, bem como não atrai a curiosidade da população. São serviços de bastidores que compreendem as rotinas administrativas dos agentes públicos como os serviços de informação, fiscalização (SOUZA, 2015, p. 23-24).



Há também a tipologia de Gustafsson, a qual Souza (2015, p. 24) explica que “A tipologia de Gustafsson (1983, *apud* SECCHI, 2010) faz uma intersecção entre ‘conhecimento para elaboração e implementação e a vontade de implementar’”. Gustafsson (1983, *apud* SECCHI, 2010), trata sua tipologia como padrão e que as políticas públicas incorporam diversos aspectos como “os reais, simbólicos, efetivos e de eficiência” (SOUZA, 2015, p. 24).

Destarte, Gustafsson (1983, *apud* SECCHI, 2010, p. 24-25) traz mais 4 tipologias definidas, as quais se revelam da seguinte maneira:

**Política Real** - quando o conhecimento para elaboração e implementação está disponível e há a intenção de implementar a política pública. Nesse caso há a intenção do gestor de solucionar um problema público e há disponibilidade de conhecimento técnico para levar à frente a solução. Este seria o tipo de política pública ideal para ser desenvolvida.

**Pseudopolítica** - o conhecimento para elaborar e implementar está indisponível, no entanto existe a intenção de implementá-la. Ainda que haja a intenção de colocá-la em prática, falta pessoal capacitado para desenvolvê-la.

**Política Simbólica** - nesse caso, a existência de conhecimento para elaboração e implementação, coincide com a falta de intenção de implementá-la.

**Política sem sentido** - quando não há conhecimento para sua elaboração e implementação nem tampouco a intenção efetiva de implementá-la.

A respeito da tipologia de Bozeman e Pandey (2004 *apud* Secchi, 2010), políticas públicas advêm das ideias de caráter técnico e político, onde a política pública favorece ou desfavorece determinados grupos sociais, inclusive antes de sua implementação. Souza (2015) nota uma deficiência na tipologia citada, que é a imprecisão da classificação, em razão da possibilidade de alteração de uma política pública durante o seu ciclo. Embora pareça de caráter técnico durante a sua concepção, uma política pública, pode, na verdade, se tornar fortemente política durante a sua implementação. Para Souza (2015), a identificação do problema é parte determinante na elaboração de uma política pública, é importante citar que a partir do momento em que surge um problema, há necessidade de solucioná-lo.

### 2.1.2 Políticas públicas habitacionais

As políticas públicas habitacionais desempenham um papel crucial no contexto das políticas públicas em geral, visando garantir o direito à moradia e promover o bem-estar da população. Como destacado por Duarte Junior et al. (2021), as políticas públicas são instrumentos essenciais para implementar o que está previsto na Constituição Federal, buscando melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Nesse sentido, as políticas habitacionais são uma vertente importante das políticas públicas, visto que a moradia é um direito reconhecido no artigo 6 da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº26 de 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 1988), e fundamental para o desenvolvimento social e econômico do país. Ao longo dos anos, diversas tipologias de políticas públicas foram propostas por diferentes autores, como se viu acima, e cada uma com suas características e abordagens específicas para compreender e classificar as ações governamentais.

Por exemplo, a tipologia de Theodor Lowi, como descrita por Souza (2015), destaca quatro tipos de políticas públicas: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Dentro desse contexto, as políticas habitacionais podem ser enquadradas em diferentes categorias, dependendo de seus objetivos e mecanismos de implementação.

As políticas distributivas, por exemplo, focam em beneficiar grupos específicos ou regiões com a construção de moradias subsidiadas. Já as políticas regulatórias estabelecem padrões legais para o setor habitacional, como normas de segurança e qualidade para construções. As políticas redistributivas, por sua vez, buscam garantir o acesso universal à moradia, muitas vezes por meio de programas de habitação social. Por fim, as políticas constitutivas envolvem procedimentos e processos burocráticos relacionados à implementação das políticas habitacionais.

Além disso, a tipologia de Gormley (1986) e a de Gustafsson (1983), apresentadas por Souza (2015), oferecem uma perspectiva adicional sobre a complexidade e a saliência das políticas habitacionais. Por exemplo, as políticas de sala operatória, com alta saliência e complexidade, podem estar relacionadas a questões técnicas e regulatórias no setor habitacional, como normas de construção e licenciamento ambiental. Por outro lado, as políticas de baixo calão, com baixa complexidade e saliência, podem incluir programas de regularização fundiária em áreas periféricas.

Portanto, ao analisar as políticas públicas habitacionais à luz das diferentes tipologias propostas, torna-se possível compreender melhor sua natureza, objetivos e desafios enfrentados na prática governamental. Essa compreensão é essencial para o desenvolvimento e aprimoramento das políticas habitacionais no Brasil, garantindo que elas atendam efetivamente às necessidades da população e contribuam para a promoção do direito à moradia digna para todos.

Os direitos fundamentais representam um conjunto de prerrogativas inerentes à pessoa humana, essenciais para a sua dignidade e desenvolvimento pleno. Sob uma perspectiva jurídica e filosófica, esses direitos são reconhecidos como fundamentais porque garantem condições mínimas para o exercício da liberdade, igualdade e dignidade de cada indivíduo dentro de uma sociedade democrática e justa. Nesse contexto, as contribuições de autores como Sarlet (2012) e Masson (2015) são de extrema relevância para compreendermos a importância e a abrangência dos direitos fundamentais.

Conforme Sarlet (2012), os direitos fundamentais estão intrinsecamente ligados à ideia de proteção da dignidade humana, sendo esta reconhecida como valor supremo de uma ordem democrática e social. A dignidade humana, segundo o autor, é o fundamento de todos os direitos e garantias individuais, servindo como baliza para a interpretação e aplicação das normas jurídicas. Assim, os direitos fundamentais não se limitam apenas às liberdades individuais, mas englobam também direitos sociais, econômicos e culturais, que visam assegurar uma vida digna e plena para todos os membros da sociedade.

Por sua vez, Masson (2015) destaca a importância dos direitos fundamentais como instrumentos de limitação do poder estatal e de proteção contra possíveis abusos por parte das autoridades governamentais. Segundo o autor, os direitos fundamentais exercem um papel crucial na preservação do Estado de Direito e na garantia da democracia, uma vez que estabelecem parâmetros para a atuação dos poderes públicos e protegem os cidadãos contra eventuais violações de seus direitos por parte do Estado. Dessa forma, os direitos fundamentais não apenas conferem prerrogativas aos indivíduos, mas também impõem deveres aos órgãos estatais, garantindo o equilíbrio e a harmonia entre os interesses individuais e coletivos.

É importante ressaltar que os direitos fundamentais não são absolutos, estando sujeitos a limitações em situações excepcionais, desde que observados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Sarlet (2012) ressalta que essas restrições

devem ser justificadas por razões legítimas e objetivas, não podendo comprometer o núcleo essencial dos direitos fundamentais nem violar a dignidade humana. Assim, a restrição aos direitos individuais deve ser sempre excepcional e justificada, visando proteger outros direitos igualmente fundamentais ou o interesse público superior.

Vê-se, pois, que os direitos fundamentais desempenham um papel central na ordem jurídica e política de um Estado democrático de direito, sendo garantias essenciais para a proteção da dignidade humana, a limitação do poder estatal e a promoção da justiça social. As contribuições de autores como Sarlet (2012) e Masson (2015) nos permitem compreender a amplitude e a importância desses direitos na construção de uma sociedade livre, igualitária e democrática, onde todos os indivíduos possam viver com dignidade e respeito aos seus direitos fundamentais.

O direito à moradia é considerado um dos direitos fundamentais, inserido na categoria dos direitos sociais. Como destacam Rodrigues e Moreira (2016), na subdivisão dos direitos fundamentais em dimensões, eles pertencem à segunda dimensão, tendo como marcos normativos a Constituição do México de 1917 e a Constituição de Weimar (Alemanha) de 1919. Esse reconhecimento ressalta a importância da habitação como um elemento central na garantia do bem-estar e da dignidade humana.

A questão da habitação não é apenas uma necessidade individual, mas também serve como uma medida do desenvolvimento econômico e social de uma nação. Conforme enfatizado por Masson (2015), o déficit habitacional reflete a necessidade percebida de construir novas moradias, buscando assim resolver problemas sociais existentes na área habitacional. Essa compreensão ressalta a importância da habitação como um indicador crucial de progresso social e econômico.

No contexto brasileiro, o *Programa Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV) surge como uma resposta às demandas por habitação e como uma estratégia para enfrentar o déficit habitacional. O PMCMV se insere dentro da política pública voltada para a promoção do acesso à moradia digna, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e para o desenvolvimento urbano sustentável.

Portanto, a análise da temática habitacional no Brasil não pode prescindir de uma compreensão mais ampla dos direitos fundamentais, das políticas públicas e do contexto econômico e social do país. O estudo das políticas de habitação não se limita apenas à construção de moradias, mas também envolve questões de acesso à terra,

infraestrutura urbana, financiamento habitacional e participação da sociedade civil na formulação e implementação dessas políticas.

De acordo com estudo realizado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) (BRASIL, 2009b),

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio uni familiar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda nesta rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como “déficit por reposição do estoque” e “déficit por incremento de estoque” (BRASIL, 2009b, p. 16).

Como se pode extrair do trecho apresentado, o déficit habitacional é uma problemática complexa que abrange diversas situações relacionadas à inadequação e escassez de moradias. Em sua essência, ele engloba moradias que não estão em condições adequadas para serem habitadas devido à precariedade das construções ou ao desgaste da estrutura física. Essas habitações demandam intervenções urgentes, seja por meio da substituição ou da reabilitação, a fim de garantir condições dignas de moradia para seus ocupantes.

No entanto, o déficit habitacional vai além da simples falta de moradias adequadas. Ele também inclui a necessidade de aumentar o estoque de moradias disponíveis, levando em consideração uma série de contextos específicos. Por exemplo, a coabitação familiar forçada é uma realidade para muitas famílias, onde várias gerações compartilham o mesmo espaço devido à falta de habitações adequadas para todos.

Outra situação abordada pelo déficit habitacional é a presença de moradores de baixa renda que não têm condições de arcar com os custos do aluguel. Essas famílias enfrentam dificuldades econômicas que as impedem de acessar moradias adequadas no mercado, resultando em condições precárias de habitação ou até mesmo em situações de vulnerabilidade social. Além disso, há também a questão dos moradores que vivem em habitações alugadas com alta densidade populacional, onde o espaço é compartilhado por muitas pessoas devidas à escassez de opções de

moradia acessíveis. Isso pode levar a condições de vida insalubres e falta de privacidade, afetando a qualidade de vida desses indivíduos e famílias.

Outro aspecto importante é que o déficit habitacional não se restringe apenas à moradia residencial. Ele também abrange a ocupação inadequada de imóveis e locais destinados a outros fins não residenciais, evidenciando uma utilização ineficiente dos espaços disponíveis para habitação.

Diante dessa complexidade, o déficit habitacional pode ser compreendido como uma combinação de "déficit por reposição do estoque", referente à necessidade de substituir habitações inadequadas, e "déficit por incremento do estoque", relacionado à demanda por novas moradias para atender às crescentes necessidades da população. A abordagem dessa problemática requer políticas públicas integradas e eficazes que visem não apenas a construção de novas moradias, mas também a melhoria das condições de habitação e o acesso equitativo à moradia digna para todos.

A discussão sobre desigualdade de renda no Brasil traz à tona uma realidade preocupante, especialmente quando comparada a outros países. Como aponta Costa (2015), o Brasil, apesar de ter uma renda per capita relativamente alta em comparação com muitos países, mantém uma parcela significativa de sua população abaixo da linha da pobreza, com uma média de cerca de 40% nos últimos 20 anos. O índice de Gini brasileiro - instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo - é próximo de 0,60, um valor que o coloca em um patamar semelhante apenas aos países com os maiores níveis de desigualdade, como África do Sul, Guatemala e Malavi.

Esses dados alarmantes evidenciam a magnitude da desigualdade econômica e social no Brasil, contrastando com sua posição como uma das maiores economias do mundo. A desigualdade de renda é um fenômeno complexo e multifacetado, influenciado por uma série de fatores históricos, políticos e econômicos. Nesse sentido, as políticas públicas desempenham um papel crucial na redução das disparidades sociais e na promoção da inclusão econômica.

Por outro lado, Néri (2006) traz uma análise comparativa que destaca a extrema concentração de renda no Brasil. Ao medir a estrutura de concentração de renda pela razão entre a renda média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres, o autor mostra que o Brasil apresenta valores muito superiores à média global. Em 1997, por

exemplo, essa razão era de 29,2, aumentando para 34,1 em 1989, tornando o Brasil o campeão mundial da desigualdade sob esse critério.

Essa discrepância entre os índices de desigualdade brasileiros e os padrões internacionais levanta questões importantes sobre as políticas econômicas e sociais adotadas no país. Enquanto alguns argumentam que o Brasil tem feito progressos significativos na redução da pobreza e desigualdade ao longo das últimas décadas, outros destacam a persistência de desigualdades estruturais profundas que continuam a limitar o acesso a oportunidades econômicas e sociais para grande parte da população.

Essas análises divergentes demonstram a complexidade do problema da desigualdade no Brasil e a necessidade de abordagens abrangentes e multifacetadas para combatê-lo. Enquanto algumas medidas podem focar na redistribuição de renda e na promoção de políticas sociais inclusivas, outras podem se concentrar na criação de oportunidades econômicas e no fortalecimento do acesso à educação e serviços básicos. Em última análise, a redução da desigualdade requer um esforço conjunto e coordenado de diversos setores da sociedade, bem como um compromisso político firme com a justiça social e a igualdade de oportunidades.

## **2.2 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**

A compreensão da gênese do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pode ser embasada no campo da análise de políticas públicas, que se concentra na interpretação das razões e implicações das ações governamentais na sociedade. De acordo com Kraft e Furlong (2007), Smith e Larimer (2009), e Subirats et al. (2008), as políticas públicas são diretrizes elaboradas para lidar com problemas de interesse público.

O PMCMV, lançado em 2009 pelo governo federal, pode ser considerado uma resposta governamental a desafios históricos e persistentes relacionados à habitação no Brasil. Esse programa emergiu como uma iniciativa para mitigar o déficit habitacional e proporcionar acesso à moradia digna para milhões de brasileiros, especialmente aqueles de baixa renda. A análise das causas que motivaram a criação do PMCMV exige uma consideração multifacetada dos fatores sociais, econômicos e políticos que influenciaram a decisão governamental (KRAFT; FURLONG, 2007).

Em primeiro lugar, o déficit habitacional crônico no Brasil, resultante de décadas de urbanização acelerada e desigualdade socioeconômica, destacou a necessidade urgente de políticas habitacionais abrangentes. A crescente demanda por habitação, particularmente nas áreas urbanas, e a incapacidade do mercado privado de atender às necessidades das populações de baixa renda criaram um ambiente propício para a intervenção do governo. A pressão social por soluções habitacionais, evidenciada por movimentos sociais e organizações não governamentais, também desempenhou um papel crucial ao colocar a questão da moradia na agenda política (KRAFT; FURLONG, 2007).

Além disso, a crise econômica global de 2008 impactou significativamente a economia brasileira, resultando em desafios fiscais e econômicos que exigiram respostas políticas inovadoras. O PMCMV foi concebido não apenas como uma solução para o déficit habitacional, mas também como uma medida de estímulo econômico. Ao impulsionar a construção civil, o programa visava criar empregos, fomentar o crescimento econômico e fortalecer a infraestrutura urbana. Dessa forma, o PMCMV serviu como um instrumento de política econômica, alinhando-se às diretrizes de recuperação e desenvolvimento promovidas pelo governo (SMITH; LARIMER, 2009).

A formulação do PMCMV também reflete uma série de decisões políticas e estratégicas influenciadas por considerações eleitorais e de governança. O programa foi lançado durante o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um período marcado por um forte compromisso com políticas sociais e de inclusão. O sucesso do programa em termos de sua implementação e aceitação popular foi visto como uma forma de consolidar apoio político e garantir a continuidade de políticas progressistas. Neste contexto, a análise política do PMCMV deve levar em conta o papel das alianças partidárias, a dinâmica eleitoral e a estratégia de comunicação governamental (SUBIRATS et al., 2008).

Por fim, a elaboração do PMCMV foi influenciada por uma série de debates e inovações teóricas no campo da política pública. Teorias de justiça social, equidade e desenvolvimento sustentável forneceram a base conceitual para o programa, destacando a moradia como um direito fundamental e um componente essencial da cidadania. A integração de abordagens participativas e colaborativas na implementação do PMCMV refletiu um reconhecimento da importância de envolver diversos atores sociais, incluindo comunidades locais, governos municipais e



estaduais, e o setor privado, na busca por soluções habitacionais efetivas e inclusivas (DYE, 2009).

Ao analisar o PMCMV dentro do modelo de ciclo de políticas, podemos obter uma compreensão mais profunda de sua origem e evolução ao longo do tempo. Este modelo descreve os estágios sequenciais e interdependentes do processo político-administrativo, incluindo a definição da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação das políticas públicas (JANN, WEGRICH, 2007; DYE, 2009; HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013). Embora essa sequência ofereça uma estrutura útil para analisar o desenvolvimento das políticas, é importante reconhecer que a dinâmica real frequentemente não segue uma progressão linear (LINDBLOM, 1981).

A primeira etapa do ciclo de políticas é a definição da agenda, onde problemas e questões de interesse público são identificados e priorizados para a ação governamental. No caso do PMCMV, a crescente pressão social por soluções habitacionais e a urgência de enfrentar o déficit habitacional colocaram a questão da moradia no centro das discussões políticas. Movimentos sociais, organizações não governamentais e a mídia desempenharam um papel crucial ao destacar a necessidade de políticas habitacionais eficazes. A crise econômica de 2008 também contribuiu para a inclusão da habitação como uma prioridade, pois o governo buscava medidas que estimulassem a economia e gerassem empregos (DYE, 2009).

Na etapa de formulação, alternativas e estratégias são desenvolvidas para resolver os problemas identificados. O PMCMV foi formulado como uma resposta abrangente para enfrentar a falta de moradia adequada. Este processo envolveu a colaboração entre diferentes níveis de governo, especialistas em políticas públicas, economistas e representantes da sociedade civil. A concepção do programa foi baseada em uma combinação de teoria econômica, que destacava a importância do investimento em infraestrutura, e princípios de justiça social, que reconheciam a moradia como um direito fundamental (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

A decisão de implementar o PMCMV foi tomada pelo governo federal, liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que viu a iniciativa como uma oportunidade para promover inclusão social e estimular o crescimento econômico. A decisão foi influenciada por considerações políticas, econômicas e sociais, incluindo o desejo de consolidar o apoio popular e responder às demandas por justiça social (JANN, WEGRICH, 2007).

A implementação é a fase em que as políticas são colocadas em prática. O PMCMV foi executado através de uma série de parcerias entre o governo federal, estados, municípios e o setor privado. A Caixa Econômica Federal (CEF) desempenhou um papel central na administração dos financiamentos e na supervisão das obras. A implementação enfrentou diversos desafios, incluindo questões burocráticas, atrasos na construção e a necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade (DYE, 2009; HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

A avaliação é a etapa final do ciclo de políticas, onde o impacto e a eficácia das políticas são medidos. No caso do PMCMV, a avaliação envolveu a análise de dados sobre a quantidade de moradias construídas, a qualidade das habitações, e os efeitos sociais e econômicos do programa. Estudos e pesquisas foram conduzidos para identificar os sucessos e falhas do PMCMV, oferecendo *insights* valiosos para futuras políticas habitacionais. A avaliação contínua permitiu ajustes e melhorias no programa, visando aumentar sua eficácia e sustentabilidade (JANN, WEGRICH, 2007).

Para Martins (2016), ainda que o modelo de ciclo de políticas ofereça uma estrutura lógica, a dinâmica real das políticas raramente segue uma progressão linear. No caso do PMCMV, as etapas do ciclo foram interdependentes e frequentemente sobrepostas. Por exemplo, durante a implementação, novas questões emergiram, exigindo revisões e reformulações das políticas. A avaliação contínua levou a ajustes na implementação, destacando a natureza iterativa e adaptativa do processo de políticas públicas (LINDBLOM, 1981). Desta forma, segundo Dye (2009), ao aplicar o modelo de ciclo de políticas ao PMCMV, é possível entender melhor como o programa foi desenvolvido, implementado e avaliado, de modo que a análise nele pautada destaca a complexidade e a interdependência das etapas do ciclo de políticas, bem como a necessidade de uma abordagem flexível e adaptativa na formulação e implementação de políticas públicas eficazes.

De acordo com Bonduki (2009), o ressurgimento da discussão sobre habitação no governo federal foi impulsionado pelo contexto da crise internacional de 2008, quando o Ministério da Fazenda e, posteriormente, o Ministério das Cidades, iniciaram debates sobre o assunto. Nesse período, a estrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi fundamental para impulsionar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que adotou a meta de reduzir o déficit habitacional.

Um aspecto relevante foi a abordagem inovadora do Partido dos Trabalhadores, que reconheceu os movimentos de moradia como partes interessadas no setor. Isso resultou na inclusão desses movimentos e do setor produtivo nas negociações (KLINTOWITZ, 2016). Dentro desse amplo cenário, o PMCMV foi formulado e instituído por meio da Medida Provisória nº 459/2009, convertida na Lei nº 11.977/2009, que estabeleceu todo o arcabouço regulatório da intervenção, incluindo portarias, decretos e manuais.

Vários estudos analisaram o impacto social e econômico do PMCMV. Segundo Cardoso (2010), o programa teve um papel crucial na geração de empregos e na dinamização do setor da construção civil, sendo responsável por uma parcela significativa dos postos de trabalho criados no período. Além disso, Freitas (2012) destaca que o PMCMV contribuiu para a melhoria das condições de vida de milhões de famílias brasileiras, proporcionando acesso à moradia digna. Por outro lado, o programa também enfrentou desafios e críticas. Maricato (2018) argumenta que, apesar dos avanços, o PMCMV apresentou falhas em termos de localização das moradias, muitas vezes situadas em áreas periféricas com infraestrutura inadequada. Isso gerou debates sobre a qualidade urbana e a inclusão social efetiva.

A inclusão dos movimentos de moradia nas negociações do PMCMV, conforme destacado por Klintowitz (2016), reflete uma tentativa de gestão democrática e participativa. Oliveira (2014) observa que essa abordagem inovadora facilitou a implementação de políticas mais inclusivas, atendendo a demandas históricas dos movimentos sociais por habitação.

Neste contexto, sustenta Martins (2016) que o PMCMV, formulado em um contexto de crise econômica global e com o suporte estrutural do PAC, representou uma tentativa significativa de enfrentar o déficit habitacional no Brasil. A inclusão dos movimentos de moradia e do setor produtivo nas negociações foi um avanço importante, embora desafios relacionados à localização das habitações e à infraestrutura ainda persistam. Estudos adicionais são necessários para avaliar continuamente os impactos e aprimorar as políticas de habitação no país.

O fato é que, ao longo dos anos, como se verá, o PMCMV passou por várias reformulações, incluindo mudanças nas especificações técnicas das unidades e dos conjuntos habitacionais, atualizações nos valores e subsídios, regulamentação do Trabalho Social e alterações nas faixas de renda dos beneficiários, bem como nas modalidades do programa.

Essas revisões refletem uma adaptação contínua às necessidades e demandas em evolução no campo da habitação, destacando a importância de uma abordagem flexível e sensível às mudanças sociais e econômicas. O PMCMV continua a ser um instrumento crucial na promoção da habitação digna e acessível no Brasil, apesar dos desafios e ajustes ao longo do tempo.

Nessa parte do trabalho, o propósito foi apresentar o referencial teórico adotado para a pesquisa, consoante levantamento bibliográfico realizado. Para tanto, se traçará um quadro histórico do desenvolvimento do problema de moradia/habitacional no Brasil, de 1975 até o ano de 2022, com vistas a se estabelecer o cenário vivenciado no período em relação a essa importante questão social.

### **3 ANÁLISE HISTÓRICA DO PROBLEMA HABITACIONAL**

Nesse tópico, será feita uma análise histórica da questão habitacional estruturada em três seções.

Na primeira seção serão examinadas as condições históricas, políticas e sociais do Brasil que existiram do século XIX até a década de 70, que culminaram na falta de acesso à moradia por uma parcela da população, evidenciando as causas do problema e as primeiras políticas públicas a serem criadas para lidar com a questão.

Na segunda seção, o enfoque será no período de 1975 até 1990, considerando a crise econômica a qual o país esteve sujeito e as diferentes políticas públicas aplicadas para tratar do problema da moradia.

Na terceira seção, será examinada a questão habitacional a partir de 2000, tendo-se em vista a conjuntura política, econômica e social do período em questão.

#### **3.1 O PROBLEMA DA MORADIA NO BRASIL ATÉ 1975**

No Brasil, ao final do século XIX, observa-se uma conjuntura de acontecimentos que influenciaram decisivamente a formação e a ampliação dos espaços urbanos no país. Um fenômeno histórico de grande relevância nesse contexto foi o fim da escravidão, que resultou na migração em massa de ex-escravos para as cidades. Após a abolição, milhares de negros foram expulsos das áreas rurais e se dirigiram para os centros urbanos sem qualquer estrutura de vida, enfrentando um cenário de precariedade e exclusão. Essa migração foi impulsionada pela busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho que as áreas rurais, devastadas pela transição do modelo escravista, já não podiam oferecer (GONÇALVES et al., 2014).

A substituição da mão de obra escrava por trabalhadores livres também contribuiu significativamente para o agravamento do problema habitacional no Brasil. Com a chegada de imigrantes europeus, recrutados para trabalhar nas lavouras e na nascente indústria brasileira, as cidades passaram a enfrentar uma superpopulação repentina. Paula e Pires (2017) argumentam que a infraestrutura urbana da época era insuficiente para acomodar o crescente número de habitantes, levando à formação de bairros informais e à expansão das favelas. Esses imigrantes, juntamente com os ex-

escravos, encontraram-se em uma competição por empregos e moradias, exacerbando a segregação socioespacial (PAULA; PIRES, 2017).

Adicionalmente, a rápida industrialização e urbanização do final do século XIX e início do século XX geraram uma demanda crescente por habitação urbana, que não foi acompanhada por um planejamento urbano adequado. As autoridades municipais estavam despreparadas para lidar com o influxo de uma população cada vez maior e diversificada. Como resultado, muitas pessoas foram forçadas a construir suas próprias habitações em terrenos disponíveis, frequentemente em áreas marginais e sem infraestrutura básica, o que contribuiu para a consolidação de assentamentos informais (GONÇALVES et al., 2014).

Até 1975, o Brasil enfrentava desafios significativos na provisão de moradia adequada, refletindo uma urbanização acelerada e desordenada. A falta de políticas habitacionais eficientes para integrar essa nova população urbana exacerbou as condições de vida já precárias. A ausência de planejamento governamental e de investimento em infraestrutura urbana levou ao crescimento desordenado das cidades. Gonçalves et al. (2014) apontam que a desarticulação entre os diferentes níveis de governo e a ausência de políticas públicas coordenadas contribuíram para a proliferação de moradias inadequadas. A fragmentação das políticas habitacionais resultou em iniciativas esparsas e pouco eficazes, incapazes de atender à demanda crescente (GONÇALVES et al., 2014).

A situação se agravou com a adoção de políticas econômicas que priorizavam o desenvolvimento industrial sem considerar os impactos sociais e urbanos dessas mudanças. A concentração de indústrias nas áreas urbanas atraiu mais trabalhadores do campo para a cidade, intensificando a demanda por habitação. Entretanto, a infraestrutura urbana não acompanhou esse crescimento, resultando em um ambiente urbano cada vez mais caótico e insalubre (PAULA; PIRES, 2017).

Nesse contexto, a expansão das favelas e bairros informais tornou-se uma característica marcante das grandes cidades brasileiras. Essas áreas, surgidas em resposta à falta de moradias formais, cresceram descontroladamente, abrigando uma população que vivia à margem das políticas públicas e dos serviços básicos. A precariedade das condições de vida nessas áreas refletia a exclusão social e econômica enfrentada pelas populações mais vulneráveis, como ex-escravos e imigrantes (PAULA; PIRES, 2017; GONÇALVES et al., 2014).

Portanto, ao final do século XIX, o Brasil viu suas cidades transformadas por um processo de urbanização marcado pela exclusão e pela precariedade habitacional. As migrações internas e a chegada de imigrantes, combinadas com a falta de políticas habitacionais adequadas, resultaram na formação de um ambiente urbano desigual e segregado. O legado desse período continua a influenciar a dinâmica urbana brasileira, evidenciando a necessidade de políticas públicas mais inclusivas e integradas para enfrentar os desafios habitacionais contemporâneos (PAULA; PIRES, 2017; GONÇALVES et al., 2014).

Além disso, a ausência de políticas habitacionais efetivas levou à formação de favelas e assentamentos informais em áreas de risco, como encostas de morros e margens de rios, onde os moradores estão sujeitos a condições precárias de moradia e vulnerabilidade a desastres naturais (MARTINS, 2016). A falta de regularização fundiária nessas áreas torna os residentes ainda mais vulneráveis à remoção forçada e à falta de acesso a serviços públicos básicos, como saúde e educação. Essa marginalização socioespacial perpetua a desigualdade e a exclusão, dificultando a construção de comunidades resilientes e sustentáveis (GONÇALVES et al., 2014).

Portanto, tanto a chegada dos imigrantes europeus quanto a falta de habitação adequada e empregos formais foram fatores determinantes na configuração das cidades brasileiras no final do século XIX e início do século XX. Enquanto os imigrantes contribuíram para a diversificação socioeconômica das cidades, também aumentaram as demandas sobre os recursos urbanos limitados. Ao mesmo tempo, a competição acirrada por recursos escassos exacerbou as tensões sociais e a exclusão, evidenciando a necessidade urgente de políticas públicas inclusivas e eficazes para promover a equidade e o desenvolvimento sustentável nas áreas urbanas (PAULA; PIRES, 2017; MARTINS, 2016).

Segundo Barbosa Filho (2010), diante da urgência em enfrentar o déficit habitacional crescente, uma das primeiras medidas adotadas pelo governo brasileiro foi oferecer crédito às empresas privadas com o objetivo de estimular a produção de moradias. No entanto, os empresários se depararam com um cenário desafiador: a discrepância entre os preços das habitações formais e das moradias informais inviabilizava a obtenção de lucros com a construção de casas individuais.

Diante desse cenário, parte dos empresários passou a investir em loteamentos voltados para as classes mais abastadas, enquanto outros optaram por construir prédios destinados a habitações coletivas. No entanto, mesmo incentivando a

construção de moradias coletivas, o Estado não considerava os cortiços uma solução adequada para atender à demanda habitacional. Pelo contrário, os cortiços eram vistos como espaços imorais e degradantes, representando verdadeiras ameaças à ordem pública.

Nesse contexto, a afirmação de Abreu (1998) adquire relevância, uma vez que destaca a perspectiva do Poder Público em relação aos cortiços como solução habitacional. Segundo o autor, os cortiços eram encarados como espaços que violavam os padrões de moralidade e dignidade, constituindo-se em um problema social a ser erradicado, em vez de uma solução habitacional legítima.

Essa visão do Estado revela uma contradição entre a necessidade urgente de fornecer moradias acessíveis para a população e a rejeição das formas de habitação coletiva existentes, como os cortiços. Essa postura reflete uma concepção elitista e moralizante, que desconsidera as condições socioeconômicas das camadas mais vulneráveis da sociedade e perpetua a exclusão habitacional.

É importante ressaltar que essa abordagem discriminatória em relação aos cortiços não é apenas negligente com a realidade habitacional das classes menos favorecidas, mas também contribui para a marginalização e estigmatização dos moradores desses espaços. Em vez de buscar soluções inclusivas e sustentáveis, o Estado adotava uma postura punitiva, reforçando assim as desigualdades sociais e impedindo o acesso universal à moradia digna, tal como pontua Abreu (1998):

[...] sede agora de modernidades urbanísticas, o centro, contraditoriamente, mantinha também sua condição de local de residência das populações mais miseráveis da cidade. Estas, sem nenhum poder de mobilidade, dependiam de uma localização central, ou periférica ao centro, para sobreviver. [...] A solução era então o cortiço, habitação coletiva e insalubre e palco de atuação preferencial das epidemias de febre amarela (ABREU, 1998, p. 42).

Desse modo, no início do século XX, inspirado pelos ideais positivistas, o novo poder republicano no Brasil empreendeu uma ambiciosa reforma urbana no município do Rio de Janeiro, visando a promover melhorias na circulação de pessoas, serviços e mercadorias na cidade. Como parte desse projeto, 590 prédios antigos foram demolidos para dar lugar à construção de 120 novos edifícios. No entanto, essa transformação urbana teve um impacto significativo nas comunidades pobres, muitas das quais foram removidas de suas moradias para os subúrbios, onde começaram a surgir as primeiras favelas no município (GONÇALVES et al., 2014).



Esse cenário foi agravado ao longo do século XX até meados da década de 1930, período em que várias cidades brasileiras enfrentaram uma atuação ineficiente por parte do Poder Público no que diz respeito à política habitacional. Foi somente a partir do final dessa década, impulsionado pela Revolução de 30, que o Brasil começou a delinear uma política nacional para a habitação. Nesse contexto, a urbanização e a industrialização do país ganharam impulso, e a ciência e a técnica passaram a ser mais valorizadas, levando a uma abordagem mais holística dos problemas urbanos como questões sociais (PAULA; PIRES, 2017).

A partir de 1940, o Brasil testemunhou um processo intenso e crescente de urbanização, conforme evidenciado na Tabela 1. Esse período foi marcado por uma rápida transformação do cenário urbano, com a migração em massa da população rural para as cidades em busca de oportunidades de emprego e de uma vida melhor. O rápido crescimento urbano trouxe uma série de desafios, incluindo o aumento do déficit habitacional, a precariedade das condições de vida nas favelas e a falta de infraestrutura básica nas áreas urbanas em expansão.

Diante desses desafios, tornou-se imperativo para o Estado desenvolver políticas habitacionais e urbanas mais abrangentes e eficazes, que garantissem o acesso equitativo à moradia e promovessem o desenvolvimento sustentável das cidades. Esse período marcou o início de uma série de iniciativas governamentais destinadas a enfrentar os problemas habitacionais e urbanos, buscando criar um ambiente urbano mais inclusivo, justo e sustentável para todos os brasileiros.

Tabela 1 – Distribuição da População Brasileira de 1940 a 1970

<b>Ano</b>	<b>População Urbana</b>	<b>População Rural</b>
<b>1940</b>	31,2%	68,8%
<b>1950</b>	36,2%	63,3%
<b>1960</b>	44,7%	55,3%
<b>1970</b>	55,9%	44,1%

Fonte: IBGE, Censo 2010

A década de 1950 representou um período de significativos avanços na indústria brasileira, acompanhados por um notável crescimento urbano e uma forte intervenção estatal visando adequar o espaço urbano à crescente circulação de automóveis. No entanto, essa expansão urbana também foi marcada por profundas

desigualdades sociais, refletindo a segregação socioespacial que caracterizou o desenvolvimento urbano do Brasil.

Durante esse período, houve um notável crescimento da classe média, que passou a ter acesso a bens duráveis e financiamentos para a aquisição de apartamentos. Esse processo contribuiu para a consolidação de um modelo urbano fragmentado, onde as classes sociais mais privilegiadas concentravam-se nos bairros nobres das cidades, enquanto as classes mais pobres eram relegadas às favelas e loteamentos ilegais nas periferias dos grandes centros urbanos (MARTINS, 2016). Essa segregação socioespacial aprofundou as desigualdades e perpetuou a exclusão social nas cidades brasileiras.

Entre os anos de 1964 e 1966, foi implementado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que receberia recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1967. Esse sistema passou a ser sustentado pela poupança compulsória dos assalariados brasileiros, que, juntamente com os recursos da poupança voluntária, formaram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). Essa estratégia representou uma importante intervenção do Estado nas políticas urbana e habitacional do país, visando a promover o desenvolvimento e a modernização das cidades (PAULA; PIRES, 2017).

Buscando conter as complicações do setor habitacional, especialmente em meio ao rápido crescimento urbano e à falta de moradias adequadas, foi criada em 1975 a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) de São Paulo. Como parte dos esforços para enfrentar os desafios habitacionais, foi instituído o Programa de Financiamento de Lotes Urbanos (PROFILURB), que tinha como objetivo fornecer condições de infraestrutura e saneamento básico à população, enquanto reservava ao mutuário a responsabilidade pela construção de sua moradia, de acordo com suas prioridades pessoais e disponibilidade financeira (PAULA; PIRES, 2017).

No entanto, entre 1970 e 1974, o setor habitacional enfrentou um esvaziamento dessas medidas e uma crise interna, como aponta Martins (2016). Esse período foi marcado pela perda de dinamismo das COHABs, que se tornaram financeiramente frágeis devido à inadimplência registrada no setor, especialmente entre os mutuários das camadas mais pobres da população. A perda do poder de compra do salário mínimo exacerbou ainda mais essa situação, afetando significativamente os principais mutuários das COHABs.

A crise financeira das COHABs resultou em uma mudança no perfil dos beneficiários dos financiamentos habitacionais. Com a crescente inadimplência entre as camadas mais pobres da população, os financiamentos passaram a ser direcionados cada vez mais para as famílias de classe média. Isso ocorreu porque os juros cobrados dessa camada eram mais altos, o que compensava o risco de inadimplência em comparação com as classes mais pobres, como observado por Martins (2016).

Essa mudança no direcionamento dos financiamentos habitacionais reflete uma tendência de priorização dos interesses financeiros sobre as necessidades sociais, exacerbando as desigualdades no acesso à moradia. Enquanto as famílias de classe média conseguiam acesso a financiamentos com condições mais favoráveis, as famílias mais pobres enfrentavam barreiras crescentes para obter moradia digna.

É importante destacar que essas questões levantadas por Paula e Pires (2017) e Martins (2016) evidenciam a complexidade das políticas habitacionais no Brasil e a necessidade de uma abordagem mais inclusiva e equitativa. A crise enfrentada pelo setor habitacional nas décadas de 1970 e 1980 revela a importância de políticas que considerem as diferentes realidades socioeconômicas da população e busquem garantir o acesso universal à moradia digna como um direito fundamental.

Visando proporcionar melhor visualização dos resultados, apresentando, no Quadro 1, um resumo dos apontamentos aqui lançados:

Quadro 1 – Resumo do problema da moradia no Brasil até 1975

<b>Período</b>	<b>Eventos/Contexto</b>
Final do século XIX	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fim da escravidão e migração em massa para as cidades.</li> <li>- Superpopulação devido à substituição da mão de obra escrava por imigrantes europeus.</li> </ul>
Décadas de 1930-1950	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ineficiência nas políticas habitacionais do governo.</li> </ul>
Década de 1960	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surgimento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).</li> </ul>
Década de 1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise financeira das Companhias Metropolitanas de Habitação (COHABs).</li> <li>- Mudança no perfil dos beneficiários dos financiamentos habitacionais.</li> <li>- Esvaziamento das medidas habitacionais e crise interna no setor.</li> </ul>

1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação da Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) de São Paulo.</li> <li>- Instituição do Programa de Financiamento de Lotes Urbanos (PROFILURB) para fornecer infraestrutura e saneamento básico à população.</li> </ul>
------	--

Fonte: elaborado pela autora, 2024

### 3.2 O PROBLEMA DA MORADIA ENTRE 1975 E A DÉCADA DE 1990

De 1975 até a década de 1990, políticas habitacionais foram desenvolvidas para enfrentar a demanda crescente por moradia. Esse período foi marcado por um aumento significativo na produção de moradias, com a grande maioria delas sendo destinada à classe média. Esse direcionamento refletiu uma mudança na política habitacional, priorizando o atendimento das demandas dessa parcela da população em detrimento das camadas mais vulneráveis.

No entanto, essa fase de aparente prosperidade habitacional foi abruptamente interrompida pela crise econômica que atingiu o país na década de 1980. O aumento do desemprego, a inflação galopante e a queda nos valores dos salários foram alguns dos principais impactos dessa crise. Esse cenário adverso teve repercussões significativas no Sistema Financeiro de Habitação (SFH) a partir de 1983, conforme destacado por Martins (2016).

A redução da capacidade de investimentos no SFH foi uma das consequências diretas da diminuição dos saldos disponíveis no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e na poupança. Além disso, o crescente aumento da inadimplência tornou-se uma preocupação crescente, refletindo as dificuldades financeiras enfrentadas pelas famílias brasileiras durante esse período conturbado.

Essa conjuntura econômica evidenciou as fragilidades do modelo de financiamento habitacional adotado no Brasil e a necessidade de reformas estruturais para garantir a sustentabilidade do setor. A crise habitacional que se seguiu à crise econômica da década de 1980 expôs as deficiências das políticas habitacionais e a urgência de medidas para enfrentar os desafios do déficit habitacional e da exclusão social.

Nesse contexto, é fundamental reconhecer a importância de uma abordagem holística e inclusiva na formulação de políticas habitacionais, que considerem não

apenas as demandas da classe média, mas também as necessidades das camadas mais vulneráveis da população. Somente através de um compromisso com a equidade social e o acesso universal à moradia digna será possível construir um futuro urbano mais justo e sustentável para todos os brasileiros.

Para complementar a análise, é importante observar a evolução da taxa de inadimplência do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) durante os anos 1980, conforme apresentado na Tabela 2:

Tabela 2 – Evolução da Taxa de inadimplentes do SFH nos anos 1980/1984 (em %)

<b>Ano</b>	<b>Até três prestações em atraso</b>	<b>Mais de três prestações em atraso</b>	<b>Total</b>
<b>1980</b>	21,8	4,6	26,1
<b>1981</b>	24,1	3,7	27,8
<b>1982</b>	28,7	4,8	33,5
<b>1983</b>	34,1	12,3	46,4
<b>1984</b>	31,5	23,1	54,6

Fonte: Santos, 1999

Esses dados ilustram claramente o agravamento da situação da inadimplência ao longo desse período. Em 1980, a taxa de inadimplência estava em 26,1% (total), mas, à medida que a crise econômica se intensificava, esse número aumentou significativamente, atingindo 54,6% (total) em 1984.

Essa tendência de aumento da inadimplência reflete os impactos adversos da crise econômica nos orçamentos familiares, tornando cada vez mais difícil para os mutuários honrarem seus compromissos financeiros com o SFH. A perda do poder de compra dos salários, o desemprego em ascensão e a instabilidade econômica geral contribuíram para o aumento das dificuldades financeiras enfrentadas pelas famílias brasileiras. Além disso, a redução da capacidade de investimento do SFH em decorrência da diminuição dos recursos disponíveis agravou ainda mais a situação, criando um ciclo vicioso de inadimplência e escassez de recursos para novos investimentos em habitação (MARTINS, 2016).

Como destacado por Barbosa Filho (2010), em meio à incerteza sobre os rumos políticos do país e às dificuldades econômicas, o Banco Nacional da Habitação (BNH) foi extinto em 1986. Conforme o autor, a redução dos financiamentos com recursos

do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), somada ao aumento da inadimplência, tornava inviável a continuidade do BNH.

Após a extinção do BNH, as funções antes desempenhadas por ele foram absorvidas pela CEF. No entanto, essa transição não foi sem desafios. Conforme observado por Gonçalves et al. (2014), houve uma queda drástica nos recursos destinados às Companhias de Habitação (COHABs), o que promoveu uma maior concentração dos financiamentos na classe média. Segundo o autor, essa mudança na distribuição dos recursos habitacionais refletiu uma priorização dos interesses da classe média em detrimento das camadas mais vulneráveis da população.

Diante desse cenário, o governo federal lançou o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, por meio da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), em 1987. Conforme mencionado por Gonçalves et al. (2014), o objetivo desse programa era fornecer financiamento para habitações destinadas a famílias com renda inferior a três salários mínimos. Segundo os autores, essa iniciativa buscava minimizar os efeitos negativos da extinção do BNH e da redução dos recursos habitacionais, oferecendo uma alternativa para que famílias de baixa renda acessassem moradias dignas. Porém, conforme apontado por Martins (2016), essa iniciativa foi lançada em um contexto de consideráveis incertezas, tanto no âmbito político quanto no econômico. Nesse sentido, o autor ressalta que a efetividade do programa foi comprometida pela falta de estabilidade e previsibilidade, o que dificultou a implementação de ações consistentes e de longo prazo.

É importante ressaltar que, apesar dos esforços do governo para enfrentar os desafios habitacionais, as políticas implementadas ainda refletiam uma abordagem fragmentada e insuficiente para lidar com as profundas desigualdades sociais e econômicas existentes no país. Como destacado por Barbosa Filho (2010), a concentração dos recursos na classe média e a falta de investimentos adequados para atender às necessidades das camadas mais vulneráveis da população evidenciaram as deficiências do modelo habitacional adotado no Brasil e a urgência de reformas estruturais para garantir o acesso universal à moradia digna.

A partir desse período, a condução da política nacional habitacional e urbana passou a ser descentralizada, envolvendo um conjunto de órgãos e instituições. Conforme observado por Martins (2016), essa descentralização resultou em ações setoriais que agregavam instituições sem tradição ou experiência nas tratativas

dessas questões. Um exemplo disso é a CEF, que assumiu um papel central na elaboração e condução das políticas habitacionais no país. Essa mudança de paradigma refletiu uma adaptação às novas demandas e desafios enfrentados pelo setor habitacional brasileiro.

Além disso, na década de 1990, as políticas para habitação continuaram a enfrentar dificuldades e apresentaram pouca efetividade. De acordo com Martins (2016), durante o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), o confisco das cadernetas de poupança promoveu uma estagnação no FGTS e na poupança. Essa medida drástica teve um impacto severo na política habitacional do país, comprometendo seriamente sua implementação e dificultando o cumprimento das metas propostas (PAULA; PIRES, 2017).

No final da década de 1990, como uma resposta aos desafios persistentes no setor habitacional, o Governo Federal lançou o Programa Carta de Crédito Associativo, representando uma abordagem inovadora para enfrentar o déficit habitacional no país. Esse programa introduziu linhas de financiamento destinadas à construção sob a forma associativa, inaugurando uma nova forma de moradia para os brasileiros. Sob esse modelo, as pessoas eram coordenadas e agrupadas por entidades organizadas, que assumiam a responsabilidade pela construção de condomínios fechados e conjuntos habitacionais, os quais eram posteriormente disponibilizados para financiamento (MARTINS, 2016).

Essa iniciativa visava não apenas oferecer moradias acessíveis, mas também promover a redistribuição de renda ao conceder tratamento diferenciado aos mutuários com renda familiar de até seis salários mínimos. Dessa forma, o Programa Carta de Crédito Associativo buscava atender às necessidades das camadas mais vulneráveis da população, reduzindo as desigualdades sociais. A faixa de renda atribuída a essa modalidade de financiamento individual foi mantida em até doze salários mínimos, refletindo o compromisso do governo em proporcionar oportunidades habitacionais para uma ampla gama de famílias (PAULA; PIRES, 2017).

Um dos aspectos importantes desse programa era a flexibilidade das taxas de juros praticadas, as quais variavam entre 3% e 9%, dependendo das faixas de renda dos beneficiários. Essa abordagem permitia adaptar as condições de financiamento às capacidades financeiras das famílias, tornando o acesso à moradia mais acessível e viável para uma parcela significativa da população (GONÇALVES et al, 2014).

Portanto, o Programa Carta de Crédito Associativo representou um marco importante na história das políticas habitacionais do Brasil ao introduzir uma nova estratégia que combinava eficiência na construção com inclusão social. Seu impacto foi sentido não apenas na oferta de moradias, mas também na promoção da equidade e no fortalecimento do acesso à habitação como um direito fundamental para todos os cidadãos.

A exemplo do que foi feito no item 1.2, apresenta-se, no Quadro 2, um quadro-resumo dos apontamentos desta parte do estudo:

Quadro 2 – Resumo do problema da moradia no Brasil entre 1975-1990

<b>Período</b>	<b>Eventos/Contexto</b>
1975 - 1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento na produção de moradias, principalmente para a classe média.</li> <li>- Mudança na política habitacional, priorizando a classe média.</li> </ul>
Década de 1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crise econômica que afetou o país, resultando em desemprego, inflação e queda nos salários.</li> <li>- Impacto significativo no SFH a partir de 1983, com redução de investimentos e aumento da inadimplência.</li> </ul>
1987	- Lançamento do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, visando financiar habitações para famílias de baixa renda.
1986	- Extinção do BNH e transferência de suas funções para a CEF.
Final da década de 1980	- Continuidade das dificuldades habitacionais e pouca efetividade das políticas implementadas.
Na década de 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estagnação no FGTS e na poupança devido ao confisco das cadernetas de poupança.</li> <li>- Lançamento do Programa Carta de Crédito Associativo como resposta aos desafios habitacionais.</li> </ul>
Final da década de 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lançamento do Programa Carta de Crédito Associativo, introduzindo linhas de financiamento para construção sob forma associativa.</li> <li>- Flexibilidade nas taxas de juros, variando conforme a faixa de renda dos beneficiários.</li> <li>- Impacto na promoção da equidade e no acesso à habitação como direito fundamental.</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora, 2024

### 3.3 O PROBLEMA DA MORADIA APÓS O ANO 2000

Após o ano 2000, novas políticas habitacionais foram implementadas visando não apenas a provisão de moradias, mas também a promoção de uma distribuição



mais justa de recursos e benefícios sociais. Musgrave (1973) argumenta que a eficiência na alocação de recursos públicos é essencial para maximizar o bem-estar social e econômico da população. Isso implica em políticas que incentivem o investimento privado em habitação acessível, complementando os esforços do Estado na oferta habitacional.

A promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, marcou um ponto crucial no desenvolvimento das políticas urbanas no Brasil. Esse marco legislativo foi projetado com o objetivo claro de fornecer uma base jurídica mais robusta para os processos e estratégias de planejamento urbano. Como destacado por Gonçalves et al. (2014), o Estatuto das Cidades visava assegurar o acesso universal à cidade, promovendo o planejamento participativo nas políticas urbanas e reforçando a função social da propriedade. Como observado por Barbosa Filho (2010) e Martins (2016), essa legislação estabeleceu a necessidade premente de um planejamento urbano mais abrangente, buscando dinamizar os diversos usos do espaço urbano em todo o território nacional. Essa mudança de paradigma representou um ponto de inflexão importante na forma como as cidades brasileiras eram concebidas e desenvolvidas, reconhecendo a importância da gestão integrada e sustentável do espaço urbano.

A relevância do Estatuto das Cidades é ainda mais evidente quando se considera o contexto em que foi promulgado. Na virada do século, o Brasil enfrentava um déficit habitacional significativo, com aproximadamente 8 milhões de moradias necessárias, a maioria das quais concentradas em áreas urbanas. Como apontado por Martins (2016), essa situação de carência habitacional, combinada com a ineficácia das políticas estabelecidas até então, alimentava conflitos políticos e sociais em torno do direito à cidade e à moradia.

No entanto, apesar do progresso representado pela promulgação do Estatuto das Cidades, sua implementação enfrentou desafios significativos. Um dos principais obstáculos foi a falta de recursos adequados e de estruturas institucionais eficazes para garantir sua execução plena. Como resultado, muitas das promessas contidas no Estatuto das Cidades não foram plenamente realizadas, deixando lacunas na efetivação do acesso à cidade e à moradia para todos os cidadãos. Além disso, houve críticas quanto à eficácia do Estatuto das Cidades em abordar questões mais amplas de desigualdade socioeconômica e segregação urbana. Embora tenha promovido a participação cidadã no planejamento urbano, ainda havia desafios persistentes em

garantir que as políticas resultantes fossem verdadeiramente inclusivas e equitativas para todas as comunidades, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade (MARTINS, 2016).

A partir de meados dos anos 2000, testemunhou-se uma reorientação significativa no setor habitacional do país, impulsionada pela expansão dos recursos direcionados à política habitacional. Como ressaltado por Martins (2016), esse período foi caracterizado por uma expansão imobiliária rápida e significativa (*boom* imobiliário) em várias cidades brasileiras, alimentado pelo aumento do financiamento de projetos urbanos, especialmente no segmento de habitação, com foco na faixa da população de baixa renda. Essa mudança de paradigma foi impulsionada não apenas pelo setor público, como também pelo setor privado, que passou a desempenhar um papel proeminente na provisão de moradias acessíveis.

Entretanto, é importante reconhecer que essa expansão do setor habitacional não ocorreu sem desafios. O rápido crescimento urbano e a demanda por moradias acessíveis colocaram pressão significativa sobre os recursos e infraestruturas urbanas existentes, levando a questões como especulação imobiliária, “gentrificação” e segregação socioespacial. Além disso, persistiram questões relacionadas à qualidade e acessibilidade das moradias.

A dinâmica do setor habitacional brasileiro foi profundamente influenciada por uma série de medidas legislativas e regulatórias ao longo dos anos, como destacado por Paula e Pires (2017), Gonçalves et al. (2014) e Martins (2016). Um exemplo emblemático desse contexto foi a promulgação da Lei Federal nº 10.931/2004, que aborda questões relacionadas a incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário e Cédula de Crédito Bancário. Essa legislação representou um marco ao conferir maior segurança jurídica à produção de mercado e ao financiamento habitacional, impulsionando significativamente o acesso ao crédito para a produção de habitações.

Além disso, o ano de 2005 foi marcado por outro importante desenvolvimento no setor habitacional, conforme destacado por Paula e Pires (2017). O Conselho Monetário Nacional (CMN) emitiu uma resolução que estabelecia a obrigatoriedade de as instituições bancárias investirem uma porcentagem dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) em financiamento habitacional. Essa medida representou um esforço significativo para reorientar os recursos financeiros para o setor habitacional, após um período em que os bancos foram dispensados

dessa obrigação durante a crise dos anos 1980. Anteriormente, esses recursos haviam sido direcionados principalmente para investimentos em títulos da dívida pública, devido aos retornos financeiros mais atrativos.

Essas iniciativas legislativas e regulatórias evidenciam a busca por soluções para os desafios persistentes enfrentados pelo setor habitacional brasileiro. No entanto, é importante reconhecer que essas medidas não foram isentas de críticas. Por exemplo, apesar do crescimento do crédito habitacional, questões como acesso desigual, qualidade das moradias e desigualdade socioeconômica continuaram a ser preocupações importantes. Além disso, a eficácia dessas políticas em abordar as necessidades habitacionais das camadas mais vulneráveis da população permaneceu uma questão em aberto, destacando a importância contínua de uma abordagem abrangente e inclusiva para o desenvolvimento habitacional no Brasil.

A exemplo do que foi feito nos subcapítulos anteriores, apresenta-se, no Quadro 3, um resumo dos apontamentos desta parte do estudo:

Quadro 3 – Resumo do problema da moradia no Brasil após o ano 2000

<b>Período</b>	<b>Eventos/Contexto</b>
2001	- Promulgação do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257), visando promover o acesso universal à cidade e reforçar a função social da propriedade.
Anos 2000	- Crescente déficit habitacional, estimulado pelo contexto de ineficácia das políticas habitacionais. - Implementação do Estatuto das Cidades enfrentou desafios, como falta de recursos e lacunas na efetivação do acesso à cidade e à moradia.
Meados dos anos 2000	- Boom imobiliário impulsionado pela expansão dos recursos direcionados à política habitacional, com foco na população de baixa renda. - Pressão sobre recursos urbanos e infraestruturas existentes, gerando questões como especulação imobiliária e segregação.
2004	- Promulgação da Lei Federal nº 10.931, conferindo maior segurança jurídica à produção de mercado e ao financiamento habitacional.
2005	- Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) exigindo que instituições bancárias invistam uma porcentagem dos recursos do SBPE em financiamento habitacional.

Fonte: elaborado pela autora, 2024

O contexto político e econômico do Brasil, conforme discutido por Martins (2016) e Paula e Pires (2017), revela uma trajetória marcada por desafios e transformações significativas. No final da década de 1970, o país enfrentou pressões externas e internas que afetaram profundamente sua economia e estrutura social. Com a crescente demanda por abertura de mercados por parte dos países centrais, a classe dominante brasileira viu-se confrontada com a necessidade de se adaptar a um ambiente econômico em constante mudança. No entanto, sua resistência inicial resultou em períodos de estagnação e crescimento econômico fraco nas décadas seguintes, levando à perda de sua posição dominante na economia nacional.

Somente a partir de meados da década de 2000 é que o cenário começou a mudar significativamente, como observado por Paula e Pires (2017). A ascensão de um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República marcou o início de uma nova fase no capitalismo brasileiro, caracterizada por taxas mais elevadas de crescimento econômico e uma maior intervenção política dos trabalhadores. Esse período representou um ponto de inflexão na história recente do país, em que as políticas orientadas para o fortalecimento do sistema capitalista foram impulsionadas pela atuação política dos trabalhadores e de seus representantes no governo.

Porém, é importante reconhecer que essa transformação não ocorreu sem controvérsias. O papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social foi objeto de intenso debate, com defensores e críticos argumentando sobre a eficácia e os impactos das políticas adotadas. Além disso, questões como distribuição de renda, acesso à moradia e desenvolvimento urbano continuaram a ser fonte de tensão e debate dentro da sociedade brasileira, refletindo as profundas desigualdades e desafios estruturais do país.

A exemplo do que foi feito nos subcapítulos anteriores, apresenta-se, no Quadro 4, um resumo dos apontamentos desta parte do estudo:

Quadro 4 – Resumo da perspectiva e projeções para o futuro

<b>Perspectivas e Projeções para o Futuro</b>
- Mudança significativa no cenário político e econômico do Brasil, marcada por desafios e transformações ao longo das décadas.
- Pressões externas e internas afetaram profundamente a economia e estrutura social do país, levando a períodos de estagnação e crescimento econômico fraco.

- |   |
|---|
| - A ascensão de um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência marcou uma nova fase, caracterizada por taxas mais elevadas de crescimento econômico e maior intervenção política. |
| - Intenso debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social, com questões como distribuição de renda, acesso à moradia e desenvolvimento urbano em destaque.     |

Fonte: elaborado pela autora, 2024

Olhando para o futuro, as projeções indicam que a urbanização continuará a ser um desafio significativo para o Brasil. Musgrave (1973) sugere que políticas públicas eficazes devem considerar também a natureza dos bens privados, como moradias construídas e financiadas pelo setor privado, para complementar as iniciativas públicas. Isso envolve parcerias estratégicas entre o público e o privado, buscando um equilíbrio entre eficiência econômica e justiça social na provisão habitacional.

## **4 SÍNTESE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NOS GOVERNOS FHC, LULA, DILMA, TEMER E BOLSONARO**

A discussão sobre a desigualdade de renda no Brasil revela uma realidade marcada por profundas assimetrias sociais, como apontado por Cardoso (2010). Os dados mostram que os 10% mais ricos da população brasileira se apropriam de 50% do total da renda das famílias, enquanto os 50% mais pobres possuem apenas cerca de 10% da renda. Além disso, a parcela mais abastada, representada pelo 1% mais rico, detém uma fatia de renda superior à soma de metade de toda a população do país. Essa disparidade chama a atenção para a concentração extrema de renda e a falta de equidade no acesso aos recursos econômicos.

Cardoso (2010) também traz uma reflexão ao estabelecer um paralelo com o México, um país que apresenta um índice de Gini também elevado (0,55), mas sem um crescimento econômico tão robusto quanto o brasileiro. Ele sugere que a redução da desigualdade brasileira para os padrões mexicanos, sem crescimento econômico adicional, poderia significar uma redução significativa na proporção de pobres, de 34% para 25%. Isso destaca a importância não apenas do crescimento econômico, mas também da distribuição justa dos recursos para combater a pobreza e promover a inclusão social.

Por outro lado, Lima (2010) traz uma análise sobre a descentralização e a gestão urbana no Brasil, destacando a crescente importância dos governos locais e da descentralização como princípio organizador do processo decisório. Esse movimento coloca os municípios em uma posição central no cenário federativo, com tentativas de práticas descentralizadas que apontam para um perfil inovador na gestão local. No entanto, ao mesmo tempo em que se observa essa expansão de iniciativas descentralizadas, surgem questionamentos sobre a capacidade dos municípios de enfrentar os desafios urbanos emergentes. Isso levanta dúvidas sobre se essas iniciativas se consolidarão como políticas públicas efetivas ou se permanecerão como casos isolados e pontuais.

A discussão sobre a urbanização e sua relação com a economia global ganha relevância em momentos de crise econômica, como destacado por Harvey (2011). Durante o governo Lula, em meio a uma crise econômica mundial, a urbanização foi vista como uma condição estratégica para estabilizar a economia global. Nesse contexto, Harvey (2011) argumenta que o circuito secundário do capital é acionado

para colaborar com a retomada das taxas de reprodução e acumulação do capital. Esse fenômeno evidencia a interdependência entre processos urbanos e dinâmicas econômicas globais.

A crise das hipotecas *subprime* em 2008, que teve impactos significativos no mercado imobiliário e financeiro dos Estados Unidos, reverberou em todo o mundo, afetando também as economias dos países da União Europeia (HARVEY, 2011). Esse episódio demonstrou mais uma vez as complexas interconexões e dependências de uma economia globalizada, onde os riscos sistêmicos se propagam rapidamente em escala global.

Essa discussão entre os autores evidencia a importância de compreender as relações entre urbanização, economia e globalização. Os processos urbanos não ocorrem de forma isolada, mas estão intrinsecamente ligados às dinâmicas econômicas e sociais globais. Em momentos de crise, a urbanização pode desempenhar um papel fundamental na busca por soluções para estabilizar a economia global, mas também pode ser afetada por eventos econômicos adversos, como a crise das hipotecas *subprime*.

Na escala do território brasileiro, o PMCMV, lançado durante o governo Lula em 2009, emerge como uma resposta estratégica às possíveis implicações da crise econômica global de 2008. Conforme destacado por Moreira, Silveira e Euclides (2018), o PMCMV não apenas visava mitigar os efeitos da crise, mas também atender às demandas de segmentos sociais historicamente excluídos dos programas habitacionais. Essa abordagem é corroborada por Arantes e Fix (2009), que ressaltam o papel do PMCMV como uma iniciativa abrangente que busca não apenas enfrentar os desafios econômicos, mas também promover a inclusão social por meio do acesso à moradia digna.

O Governo Dilma Rousseff deu continuidade ao PMCMV, implementando mudanças pontuais para aprimorar o programa e adaptá-lo às novas demandas e contextos socioeconômicos. Essa continuidade demonstra o reconhecimento da importância do programa como uma ferramenta eficaz para enfrentar os desafios habitacionais e promover o desenvolvimento social e econômico do país.

Essa análise revela a interseção entre políticas públicas, dinâmicas locais e contextos globais. O PMCMV não é apenas uma resposta às necessidades habitacionais específicas do Brasil, mas também reflete uma estratégia mais ampla de desenvolvimento urbano e inclusão social. Ao considerar as implicações da crise

econômica global e as pressões sociais internas, o governo brasileiro demonstrou uma abordagem proativa na formulação e implementação do programa, buscando não apenas mitigar os efeitos imediatos da crise, mas também enfrentar desafios estruturais mais profundos relacionados à habitação e à desigualdade social.

Diante desse breve contexto, pretende-se neste capítulo apresentar os resultados obtidos como estudo de casos múltiplos, realizado sobre as políticas habitacionais implementadas nos governos FHC, Lula, Dilma Rousseff (Dilma), Temer e Bolsonaro.

#### **4.1 GOVERNO FHC (1995-2002)**

Durante o período da ditadura militar no Brasil, que se estendeu de 1964 a 1986, o Banco Nacional de Habitação (BNH) desempenhou um papel central na política habitacional do país. Sob a égide do regime autoritário, o BNH foi encarregado da construção massiva de moradias populares, impulsionando o setor habitacional e contribuindo significativamente para o crescimento urbano. Segundo Krause, Balbim e Lima Neto (2013), a instituição financiou a construção de cerca de 4,5 milhões de casas destinadas principalmente à classe média, o que representou aproximadamente 24% de todo o mercado habitacional brasileiro durante aquele período.

No entanto, é importante ressaltar que essa política habitacional priorizava as camadas mais privilegiadas da sociedade, deixando de fora a população de baixa renda. Enquanto as famílias de classe média se beneficiavam dos financiamentos e incentivos do BNH para adquirir suas moradias, as comunidades mais pobres enfrentavam sérias dificuldades de acesso à habitação digna (MARTINS, 2016).

Essa exclusão da população de baixa renda do acesso à moradia durante a ditadura contribuiu para aprofundar ainda mais as desigualdades sociais no país. Enquanto alguns setores da sociedade desfrutavam dos benefícios de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano, outros eram deixados à margem, lutando para sobreviver em condições precárias de habitação.

Essa análise histórica lança luz sobre as raízes das disparidades habitacionais no Brasil e destaca a necessidade de políticas inclusivas e equitativas para enfrentar os desafios contemporâneos de habitação. O legado deixado pela política habitacional



da ditadura ressalta a importância de garantir o acesso universal à moradia como um direito básico de cidadania, independentemente da condição socioeconômica.

Com a extinção do BNH por meio do Decreto-Lei nº 2.291/1986, a política habitacional brasileira enfrentou um momento de crise e esvaziamento. A ausência de uma instituição central responsável por coordenar e financiar programas habitacionais deixou o país sem um aparato efetivo para planejar e implementar uma política habitacional sólida e abrangente. Esse período de transição foi marcado por incertezas e desafios, com a necessidade urgente de encontrar novas estratégias para lidar com o déficit habitacional crescente.

Durante o governo de Fernando Collor, foram estipuladas algumas políticas públicas voltadas para incentivar a redução do déficit habitacional, conforme observado por Cardoso (2010). Essas medidas representaram uma tentativa de reverter o quadro de escassez habitacional, embora não tenham sido capazes de preencher completamente o vácuo deixado pela extinção do BNH.

Foi durante o mandato de Itamar Franco que novas iniciativas habitacionais começaram a ser implementadas. Os programas "Morar-Cidade" e "Habitar-Brasil" foram exemplos concretos dessas políticas, que utilizaram recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) para financiar a construção de moradias destinadas a famílias de baixa renda. Entre os anos de 1993 e 1994, esses programas viabilizaram a construção de 54 mil unidades habitacionais, proporcionando moradia digna para milhares de brasileiros em situação de vulnerabilidade, conforme destacado por Bonduki (2008).

Essas iniciativas representaram um avanço significativo na política habitacional do país, demonstrando o compromisso do governo em enfrentar o déficit habitacional e promover o acesso à moradia digna para todos. No entanto, ainda havia muito a ser feito para garantir que todas as camadas da população tivessem acesso a condições de moradia adequadas, e os desafios persistiam em meio às limitações de recursos e à complexidade do problema habitacional no Brasil.

Ao assumir a presidência em 1994, FHC implementou um projeto político-econômico alinhado com a globalização e o neoliberalismo. Priorizando a estabilidade econômica e a abertura comercial, seu governo promoveu mudanças profundas, buscando impulsionar a competitividade e o desenvolvimento do país. No entanto, as políticas sociais foram abordadas de forma fragmentada, sem uma articulação integrada para enfrentar os desafios sociais.

Segundo análise de Cardoso (2010) e Martins (2016), FHC estabeleceu três pilares para promover um crescimento sustentável e socialmente benéfico: (1) a estabilidade econômica como base, (2) as mudanças estruturais para aumentar a competitividade e (3) a recuperação gradual da capacidade do Estado em executar políticas sociais eficientes, descentralizadas e não clientelistas.

Essa abordagem refletia uma visão neoliberal, enfatizando a redução do papel do Estado na economia e a promoção de políticas de mercado. Contudo, suas políticas foram questionadas quanto à capacidade de lidar com as desigualdades sociais e promover uma inclusão mais ampla.

As reformas implementadas pelo governo FHC, como a abertura econômica e as mudanças estruturais, moldaram o cenário político e econômico do Brasil nas décadas seguintes. No entanto, o legado de seu governo no campo das políticas sociais continua sendo objeto de debate e análise, evidenciando a complexidade das questões sociais e econômicas enfrentadas pelo país naquele período.

Os debates em torno do direito à moradia durante o período foram marcados pela apresentação de diversos projetos de lei que visavam reformular a estrutura e a gestão da Política Habitacional, abrangendo não apenas a habitação, mas também questões relacionadas ao saneamento e ao desenvolvimento urbano (LIMA, 2010).

No entanto, o contexto econômico influenciou significativamente a capacidade de investimento nessas áreas. A implementação do Plano Real resultou em um aperto monetário e fiscal, o que limitou os recursos disponíveis para políticas de habitação, saneamento e infraestrutura. Nesse cenário, a CEF adotou critérios mais rigorosos para acesso ao crédito, com respaldo de decisões do BC e do CMN (CARDOSO, 2010).

Essas medidas foram tomadas com o objetivo de analisar a capacidade de endividamento dos Estados e Municípios, contribuindo para promover o ajuste fiscal nos diferentes níveis de governo. Além disso, visavam melhorar a situação financeira do FGTS, que desempenhava um papel crucial no financiamento de programas habitacionais e de infraestrutura (MARTINS, 2016).

Essa conjuntura econômica restritiva colocou desafios adicionais para a implementação de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano, exigindo uma revisão das estratégias e prioridades governamentais. O equilíbrio entre as necessidades sociais e as demandas por estabilidade econômica tornou-se uma preocupação central na formulação e implementação das políticas públicas, refletindo

as complexidades e os dilemas enfrentados pelo país na busca por um desenvolvimento sustentável e inclusivo (MARTINS, 2016).

Além disso, os baixos gastos com habitação foram explicados pelo rígido controle fiscal para evitar o aumento do déficit público. Como resultado do difícil acesso dos Estados e Municípios aos recursos do FGTS via CEF, apenas os municípios ricos lograram algum avanço habitacional nesse período (CARDOSO, 2010).

Em 1998, contudo, a situação monetária agravou-se e, em consequência da crise econômica e financeira vivenciada no país, as regras de utilização do FGTS foram modificadas, com o impedimento de seu empréstimo para outros níveis de governo. Some-se a isso, ainda, o contingenciamento reiterado dos recursos no Orçamento Geral da União (OGU), em busca de obter superávits nas contas públicas (BONDUKI, 2008). Do montante originalmente previsto, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano receberia tão somente 16,7% dos recursos (MARTINS, 2016).

Dos programas habitacionais criados no governo FHC é possível destacar os seguintes:

- Programa Pró-Moradia, criado para gerir e aplicar políticas de urbanização e saneamento, voltado para o poder público;
- Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que, fazendo uso de recursos provenientes do FGTS, combinados com recursos de origem fiscal, buscava produzir unidades residenciais para arrendamento;
- Programa de Apoio à Produção, voltado à iniciativa privada, sem impacto relevante, contudo; e
- Carta de Crédito Individual e Associativa, financiamento voltado ao beneficiário final, considerado o principal destino de recursos provenientes do FGTS (CARDOSO, 2010).

Além disso, é imprescindível direcionar uma atenção especial à Carta de Crédito, dado que ela se tornou uma ferramenta crucial de captação de recursos do FGTS pelo setor privado, visando a produção de moradias. Ao mesmo tempo, as Cartas de Crédito têm se revelado uma excelente forma de financiamento para a classe média, possibilitando o acesso à casa própria de forma mais acessível e facilitada. Com o apoio do FGTS, essas cartas viabilizam a aquisição de imóveis tanto

novos quanto usados, além de possibilitar o financiamento de materiais de construção, impulsionando assim o setor imobiliário e estimulando o crescimento econômico.

Por outro lado, é fundamental destacar que, apesar dos esforços e investimentos realizados por meio desses programas, nenhum deles obteve impactos significativos no combate ao déficit habitacional, especialmente no segmento de baixa renda. De fato, em alguns casos, o déficit habitacional chegou até mesmo a aumentar em determinadas camadas da sociedade. Isso fica evidente ao analisar dados como os apresentados na Tabela 3, que revela um impacto maior dos programas habitacionais nas camadas de renda acima de cinco salários mínimos (BONDUKI, 2008).

Tabela 3 – Aplicação do FGTS nos programas por faixa de renda entre 1995 e 2003 (%)

Programa	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	+ 10 SM	TOTAL
PAR	-	-	100	-	100
Pró-Morar	100	-	-	-	100
Apoio à Produção	-	-	-	100	100
Carta de Crédito Associativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100
Total	8,5	12,6	50,4	28,5	100

Fonte: BONDUKI, 2008, p. 80

Fazendo um balanço dos resultados alcançados pelas políticas habitacionais durante o governo de FHC, segundo dados disponibilizados pelo Censo de 2002, verifica-se que o déficit habitacional total no Brasil em 2002 era de 6,6 milhões de habitações. Aproximadamente 85% desse total estavam concentrados em famílias com renda de até três salários mínimos (MARTINS, 2016). Esse dado evidencia a severidade do problema habitacional enfrentado pelas camadas mais vulneráveis da sociedade brasileira, revelando a ineficácia das políticas habitacionais adotadas no período para atender adequadamente a essas populações.

A Tabela 4, extraída do relatório de 2001 da Fundação João Pinheiro (*apud* BONDUKI, 2008), mostra claramente a concentração do déficit habitacional na faixa de renda de até cinco salários mínimos, que correspondia a 91,6% do total do déficit habitacional em 2000. Esses números são indicativos de uma falha sistêmica nas políticas habitacionais que, embora destinadas a reduzir o déficit entre as famílias de baixa renda, não conseguiram proporcionar soluções efetivas para a maioria dos necessitados.

Tabela 4 – Brasil 2000: distribuição do déficit quantitativo por faixa de renda – zona urbana

Faixas de renda	Déficit em milhões de unidades	%
Até 3 SM	4490	83,2
3 a 5 SM	450	8,4
5 a 10 SM	290	5,4
+ 10 SM	110	2
Total	5400	100

Fonte: BONDUKI, 2008, p. 82

A análise dos dados do Censo e da Fundação João Pinheiro destaca que as políticas habitacionais durante o governo FHC, como as Cartas de Crédito, foram insuficientes para resolver a crise habitacional enfrentada pelas famílias de baixa renda. As Cartas de Crédito, que foram uma das principais ferramentas utilizadas, acabaram por privilegiar as faixas de renda mais elevadas, contribuindo para a redução do déficit habitacional principalmente entre famílias com rendas superiores a cinco salários mínimos. No entanto, para as famílias com rendas menores, que constituem a maioria do déficit habitacional, essas políticas não foram adequadas.

O alto percentual do déficit habitacional concentrado em famílias de baixa renda também reflete a inadequação das estratégias de financiamento habitacional disponíveis. As condições de crédito, mesmo subsidiadas, muitas vezes permaneciam inacessíveis para as famílias mais pobres, que enfrentavam dificuldades adicionais, como a falta de empregos formais e a instabilidade financeira, dificultando o acesso a financiamentos habitacionais.

Além disso, as políticas habitacionais não conseguiram lidar efetivamente com o crescimento desordenado das cidades e a urbanização acelerada, o que agravou a situação das habitações informais e das favelas. A falta de uma abordagem integrada, que considerasse não só a construção de moradias, mas também a melhoria das condições de infraestrutura e serviços urbanos nas áreas periféricas, perpetuou o ciclo de exclusão social e pobreza.

Deste modo, a análise dos resultados das políticas habitacionais durante o governo FHC evidencia uma necessidade urgente de revisão e reformulação dessas políticas. É imperativo desenvolver novas abordagens que sejam mais inclusivas e eficazes, visando não apenas a construção de unidades habitacionais, mas também a criação de um ambiente urbano mais equilibrado e sustentável. As futuras políticas devem priorizar a integração social, a melhoria da infraestrutura urbana e a oferta de serviços públicos, garantindo que todas as famílias, independentemente de sua renda, tenham acesso a uma moradia digna.

O fato é que, como pontua Martins (2016), a constante concentração do déficit habitacional na faixa de renda de até três salários mínimos, mesmo após décadas de implementação de políticas habitacionais no Brasil, evidencia o claro fracasso dessas iniciativas. As políticas que supostamente eram voltadas para atender às necessidades habitacionais dessa camada da população não conseguiram atingir seus objetivos, resultando em um agravamento da situação para os mais carentes. Isso aponta para a necessidade de uma reformulação total desses projetos.

A análise da Tabela 5 adiante, revela que, entre 1991 e 2000, o déficit habitacional piorou significativamente para os estratos mais pobres da sociedade; isto contrastou com as melhoras observadas em outros segmentos de renda mais alta. As políticas habitacionais do período, em vez de reduzirem a desigualdade no acesso à moradia, acabaram por beneficiar desproporcionalmente os grupos de renda mais elevada.

Tabela 5 – Crescimento do déficit habitacional por faixa de renda – 1991 a 2000

	Brasil	Regiões Metropolitanas
Até 2 SM	40,9%	55,1%
2 a 5 SM	5,4%	35,4 %
+ de 5 SM	-26,5%	-18,2%
Total	19,9%	34,4%

Fonte: BONDUKI, 2008, p. 83

As políticas habitacionais implementadas no Brasil nas últimas décadas frequentemente falharam em atingir suas metas devido a uma série de fatores estruturais e de execução. Um dos principais problemas foi a falta de foco nas necessidades específicas das famílias de baixa renda. As políticas frequentemente priorizaram a construção de unidades habitacionais que, apesar de serem financiadas com subsídios, ainda eram inacessíveis para os mais pobres. Além disso, a localização dessas unidades habitacionais muitas vezes em áreas periféricas e sem infraestrutura adequada, longe dos centros urbanos e dos locais de emprego, tornou essas soluções pouco atraentes ou inviáveis para as famílias de baixa renda.

Outro fator que contribuiu para o fracasso das políticas habitacionais foi a burocracia e a corrupção, que frequentemente desviaram recursos e impediram a implementação eficaz dos projetos. A falta de uma abordagem integrada que considerasse não apenas a construção de moradias, mas também a criação de empregos, a melhoria da infraestrutura urbana e a oferta de serviços públicos essenciais, comprometeu a eficácia das políticas.

A crescente concentração de déficit habitacional na faixa de até três salários mínimos também destaca a insuficiência das políticas de financiamento habitacional. As condições de crédito oferecidas, mesmo com subsídios, não foram adequadas para as famílias mais pobres, que muitas vezes não conseguiam acessar os financiamentos disponíveis. Essa situação perpetuou o ciclo de pobreza e exclusão social, uma vez que a falta de moradia adequada tem efeitos diretos na saúde, na educação e na qualidade de vida das pessoas.

Martins (2016), dessa forma, sublinha a urgência de uma reformulação profunda das políticas habitacionais no Brasil. É necessário desenvolver abordagens mais inclusivas e sustentáveis que considerem as realidades econômicas e sociais das populações mais vulneráveis. Políticas que integrem o desenvolvimento

habitacional com o planejamento urbano, a criação de empregos e a oferta de serviços públicos podem oferecer soluções mais eficazes para o déficit habitacional. Somente através de uma abordagem holística e integrada será possível garantir o direito à moradia digna para todos os cidadãos e reduzir as desigualdades persistentes na sociedade brasileira.

Verifique-se que, no período compreendido entre 1991 e 2000, houve um aumento expressivo no déficit habitacional da faixa de até cinco salários mínimos, enquanto que, no mesmo período, na faixa acima de cinco salários mínimos o déficit habitacional diminuiu.

Os números apresentados na Tabela 5 apenas comprovam aquilo que foi apresentado anteriormente: as políticas implementadas pelo governo FHC, em especial as Cartas de Crédito, privilegiaram claramente as faixas de cinco salários mínimo ou mais. Além disso, a dura situação econômica do final de década de 1980 e início da década de 1990 deslocou grande parte da população para as faixas abaixo de cinco salários mínimos. Esta mesma população também se deslocou geograficamente, indo para regiões mais distantes do centro das grandes cidades, para lugares mais precários e de ocupação irregular, resultado do encarecimento dos centros urbanos cada vez mais urbanizados de infraestrutura e serviços (BONDUKI, 2008).

Por outro lado, a difícil situação econômica no final da década de 1980 e início da década de 1990 levou uma grande parte da população a cair na faixa de renda abaixo de cinco salários mínimos. Esta mesma população também se viu obrigada a se deslocar geograficamente, mudando-se para regiões mais afastadas dos centros das grandes cidades. Esses novos locais de residência frequentemente apresentavam condições precárias e ocupação irregular, reflexo do aumento dos custos dos centros urbanos cada vez mais urbanizados, dotados de infraestrutura e serviços.

Essa migração para áreas periféricas e menos desenvolvidas resultou do encarecimento dos centros urbanos, tornando-se uma alternativa mais acessível para uma população economicamente fragilizada. O encarecimento da vida urbana nos centros, aliado à falta de políticas habitacionais adequadas para as faixas de menor renda, exacerbou o déficit habitacional nessa categoria, demonstrando uma desigualdade na distribuição dos benefícios das políticas públicas habitacionais.

Verifica-se, pois, que as políticas habitacionais do período beneficiaram desproporcionalmente as faixas de renda mais altas, enquanto as faixas de menor



renda sofreram com um aumento no déficit habitacional e tiveram que buscar alternativas de moradia em áreas menos favorecidas. Esse desequilíbrio ressalta a necessidade de políticas mais inclusivas que atendam às necessidades das populações mais vulneráveis economicamente.

A questão do deslocamento geográfico da população mais pobre para zonas marginais revela, segundo Cardoso (2010), a concretização de uma das maiores dificuldades de acesso à terra no Brasil. Esse fenômeno é caracterizado pelo processo intenso de formação de loteamentos irregulares e de favelas no país. Cardoso (2010) destaca que o crescimento das favelas é um dos principais indicadores da gravidade da situação urbana no Brasil. De acordo com o Censo de 2002, havia 3.905 favelas registradas, representando um aumento de 22,5% em relação ao Censo de 1992, que identificou a existência de 3.124 aglomerados desse tipo.

Esse aumento significativo no número de favelas evidencia a crescente dificuldade de acesso à moradia formal, forçando a população de baixa renda a buscar alternativas em áreas precárias e de ocupação irregular. O encarecimento dos centros urbanos, combinado com a falta de políticas públicas eficazes de habitação para as faixas de renda mais baixa, contribui para a expansão das favelas. Essas áreas, muitas vezes carentes de infraestrutura básica, como saneamento, eletricidade e serviços públicos, são um reflexo da desigualdade socioeconômica e da inadequação das políticas habitacionais implementadas durante o período.

O deslocamento da população pobre para essas zonas marginais também traz à tona questões relacionadas à qualidade de vida e à integração social. A localização periférica das favelas geralmente implica em maior distância dos centros de trabalho e estudo, além de menor acesso a serviços de saúde e transporte público. Essas condições dificultam a ascensão social e perpetuam um ciclo de pobreza e exclusão. Além disso, o crescimento das favelas e a expansão dos loteamentos irregulares apresentam desafios significativos para a administração pública e para o planejamento urbano. A informalidade dessas ocupações dificulta a implementação de melhorias urbanísticas e a regularização fundiária, o que, por sua vez, impede a plena integração dessas áreas ao tecido urbano formal.

Deste modo, nota-se que a análise de Cardoso (2010) sublinha a necessidade urgente de políticas habitacionais mais inclusivas e abrangentes, que considerem as realidades econômicas e sociais das populações mais vulneráveis. Somente através

de uma abordagem integrada e sustentável será possível enfrentar os desafios da urbanização desordenada e garantir o direito à moradia digna para todos os cidadãos.

Para Martins (2016), muito embora o aumento verificado possa ser considerado alarmante, em termos percentuais, é preciso ressaltar que a sua dimensão é aumentada ao se considerar que muitas favelas existentes no Censo de 1992 experimentaram um aumento demográfico interno, quer em função da formação de novas construções, quer por ampliação familiar ou transformação dos barracos em cortiços.

Sendo assim, a seu ver, o indicador mais claro do agravamento dos problemas habitacionais e da falha das políticas já implementadas nesse setor é o rápido crescimento das favelas nas décadas de 1990 e 2000. Entre 1991 e 2000, a população brasileira cresceu 15,7%, ao passo que a população favelada cresceu 84% (MARTINS, 2016).

A análise crítica do período do governo de FHC no que tange às políticas habitacionais revela uma série de desafios e limitações que marcaram esse período.

Inicialmente, é importante destacar que as políticas habitacionais implementadas durante o governo FHC não foram capazes de enfrentar efetivamente o déficit habitacional enfrentado pelas famílias de baixa renda. Apesar dos esforços, o número de famílias sem acesso adequado à moradia permaneceu significativamente alto, especialmente entre aquelas com renda de até três salários mínimos. Esse déficit persistente evidencia a ineficácia das políticas adotadas para atender às necessidades das camadas mais vulneráveis da população.

Uma das principais críticas recai sobre o enfoque dado às Cartas de Crédito como principal instrumento de financiamento habitacional. Embora tenham sido utilizadas como forma de captação de recursos do FGTS pelo setor privado para a produção de moradias, elas acabaram por beneficiar predominantemente as faixas de renda mais altas. Isso resultou em uma desigualdade na distribuição dos benefícios das políticas públicas habitacionais, exacerbando as disparidades sociais.

Outro ponto relevante é a migração da população de baixa renda para áreas periféricas e precárias das cidades, como as favelas. Esse fenômeno reflete a falta de políticas habitacionais adequadas para as faixas de menor renda, bem como a inadequação das condições de crédito oferecidas, que muitas vezes permaneceram inacessíveis para as famílias mais pobres. Além disso, a questão da corrupção e burocracia também é mencionada como um obstáculo para a implementação eficaz

das políticas habitacionais. Desvios de recursos e falta de transparência comprometeram a eficácia das iniciativas governamentais, minando a confiança da população nas instituições responsáveis pela execução dessas políticas.

Diante desses desafios, torna-se evidente a necessidade de uma reformulação profunda das políticas habitacionais no Brasil. É fundamental desenvolver abordagens mais inclusivas e sustentáveis que considerem as realidades econômicas e sociais das populações mais vulneráveis. Políticas que integrem o desenvolvimento habitacional com o planejamento urbano, a criação de empregos e a oferta de serviços públicos podem oferecer soluções mais eficazes para o déficit habitacional e contribuir para a redução das desigualdades sociais no país.

Para consolidar as informações apresentadas sobre as políticas habitacionais durante o governo de FHC, segue, no Quadro 5, que resume os principais pontos abordados:

Quadro 5 – Resumo do PMCMV no governo FHC

<b>Aspecto</b>	<b>Detalhes</b>
Contexto histórico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986.</li> <li>- Crise e esvaziamento na política habitacional.</li> </ul>
Políticas implementadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Pró-Moradia.</li> <li>- Programa de Arrendamento Residencial (PAR).</li> <li>- Programa de Apoio à Produção.</li> <li>- Carta de Crédito Individual e Associativa.</li> </ul>
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ênfase nas faixas de renda mais altas.</li> <li>- Ineficácia na redução do déficit habitacional para as famílias de baixa renda.</li> <li>- Migração da população de baixa renda para áreas periféricas e precárias.</li> <li>- Desigualdade na distribuição dos benefícios das políticas habitacionais.</li> <li>- Obstáculos como corrupção e burocracia.</li> </ul>
Desafios e perspectivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade de uma reformulação profunda das políticas habitacionais.</li> <li>- Desenvolvimento de abordagens mais inclusivas e sustentáveis.</li> <li>- Integração do desenvolvimento habitacional com o planejamento urbano e oferta de serviços públicos.</li> <li>- Priorização do acesso universal à moradia digna e promoção da inclusão social e econômica.</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora, 2024

## 4.2 OS “GOVERNOS” LULA (2002-2009)

Nos últimos dois anos do Governo FHC, o cenário habitacional não se alterou, culminando com a eleição, em 2002, de Luiz Inácio Lula da Silva. O ano de 2003 iniciou-se com a criação, em seu primeiro ano como Presidente da República, do Ministério das Cidades, ao qual se atribuiu a responsabilidade pela formulação, gestão e coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no país. (VICENTE; CALMON, 2011)

Nesse novo ministério, a Pasta da Habitação foi direcionada à Secretaria Nacional de Habitação (SNH), a quem incumbia a elaboração e gestão das políticas voltadas à moradia por meio do Departamento de Produção Habitacional (DHAB), do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DITC) e do Departamento de Urbanização de Assentamento Precários (DUAP). Com isso, o país voltou a contar com um órgão com atuação exclusiva nos problemas habitacionais e urbanos (MARTINS, 2016).

Em 2004, o Ministério das Cidades apresentou a Política Nacional de Habitação (PNH), que estabeleceu diversos instrumentos para viabilizar a sua implementação, como, por exemplo, o SNH e o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Habitação - Plano Nacional de Habitação (PlanHab). A PNH incluiu aspectos variados do problema habitacional, tais como os principais insumos destinados à construção das moradias, as possibilidades tecnológicas para este fim, a inserção de residências no ambiente urbano e linhas de financiamento para viabilizar financeiramente a sua execução (FERNANDES; RIBEIRO, 2011).

O propósito da PNH foi universalizar, no país, o direito de acesso à moradia digna, seguindo prazo a ser definido no âmbito do PlanHab, considerando-se, para este fim, a disponibilidade de recursos existentes no SNH, bem como da capacidade operacional produtiva e do setor de construção e dos agentes que, em algum grau, se encontram envolvidos na implementação dessa política. Pretendeu-se, ainda, com o seu estabelecimento, promover a urbanização de um modo geral, com a regularização e inserção de assentamentos precários no ambiente urbano (cidade), fortalecendo, com isso, o papel do Poder Público na gestão da política habitacional e na regulação dos agentes privados (DENALDI; LEITÃO; AKAISHI, 2011).

O fato é que, como exposto por Martins (2016), a criação do Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional deixado pelos governos anteriores, atribuindo-

se novamente ao Poder Público um papel fundamental nas políticas setoriais de habitação, transporte e saneamento e na política urbana sem, contudo, contrariar a orientação de descentralização e consequente fortalecimento dos Municípios, tal como definido na Constituição Federal de 1988. Ao contrário, conforme o autor, isso foi fortalecido.

Contudo, ainda segundo Martins (2016), muito embora se tenha experimentado avanços, é preciso que se ressalte que uma de suas debilidades consistiu em sua fraqueza institucional, já que a CEF, agente operador da política habitacional no Brasil, e principal agente financeiro dos recursos do FGTS, é órgão subordinado ao Ministério da Fazenda. Sendo assim, conforme o autor, tinha-se o Ministério das Cidades como responsável pela gestão da política habitacional, mas, na prática, a decisão acerca da aprovação de pedidos de financiamento, bem como acompanhamento dos empreendimentos, ficava sob responsabilidade da CEF, em razão de seu poder e enorme capilaridade existente no país.

Conforme Fernandes e Ribeiro (2011), foi somente a partir do Projeto Moradia, divulgado pelo Governo Lula em 2000, que se conferiu ao Ministério das Cidades formulação mais clara. Segundo os autores, esse projeto foi elaborado por doze pessoas, entre lideranças sociais e especialistas, todas convidadas por Lula por meio de uma Organização Não Governamental (ONG) – o Instituto Cidadania – que era por ele presidida.

A partir de 2005, as alterações que ocorreram no âmbito do financiamento habitacional foram de grande importância para a política estabelecida no país, tanto quanto ao subsistema de habitação de mercado como em relação ao interesse social. Isso porque se experimentou uma elevação substancial dos investimentos, considerando-se todas as fontes de recursos, com ampliação dos subsídios e direcionamento do foco destes programas para a população de baixa renda. Além disso, verificou-se, também, crescente destinação de recursos aos cofres públicos e captação ampla de recursos do mercado, fazendo com que muitos considerassem a ocorrência de um novo *boom* imobiliário (BONDUKI, 2008).

Na verdade, como destacado por Denaldi, Leitão e Akaishi (2011), esse cenário foi fomentado a partir da edição da Lei Federal nº 10.391, de 2004, cujas disposições conferiram maior segurança jurídica à produção de mercado e ao financiamento imobiliário, fomentando um processo de retomada do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e promovendo abertura de capital do setor. Tudo isso, conforme

os autores, proporcionou um inusitado crescimento do crédito para a produção habitacional, que, em 2005, teve reforço com a emissão, pelo CMN, de Resolução que obrigou as instituições bancárias a destinarem determinado percentual dos recursos captados pelo SBPE a investimentos em financiamento habitacional.

Verificou-se, pois, desde 2004, uma elevação substancial dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda, com um crescente aumento do orçamento do FGTS, que atingiu R\$ 7 bilhões em 2007, e dos recursos de origem orçamentária, que, após a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2006, superou a marca de um bilhão de reais por ano (MARTINS, 2016).

Em relação ao Subsistema de Interesse Social, porém, o momento mais expressivo verificado foi a partir da edição da Resolução 460 pelo Conselho Curador do FGTS, que destinou aplicação massiva de recursos para subsídios habitacionais, tendo atingido, entre 2006 e 2007, a marca de 1,8 bilhões de reais por ano. Com este subsídio, bem como com outras alterações realizadas nos programas existentes, foi possível promover uma ampliação do atendimento na faixa de renda mais baixa, na qual se concentra o déficit habitacional no país (MARTINS, 2016).

O fato é que a PNH criou um sistema de captação e de gestão de recursos inteligente, algo novo e que merece destaque. Além disso, é importante ressaltar o envolvimento dos três níveis de governo na gestão e aplicação de tais políticas habitacionais. Nesse período, os programas que foram herdados do Governo FHC e continuados no Governo Lula apresentaram resultados expressivos. Em comparação com os anos anteriores, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) reduziu o custo de produção e o Programa Carta de Crédito atingiu um escopo maior de beneficiários (FERNANDES; RIBEIRO, 2011).

A PNH representou um divisor de águas para a política habitacional. O início da política de subsídios e os aportes bilionários feitos no FNHIS com recursos não onerosos foram de grande relevância para possibilitar, de fato, o atendimento às camadas de baixa renda, assim como promover a retomada da produção de habitações que, desde o fim do BNH, sofreu com a baixa produção e a escassez de recursos (BONDUKI, 2008).

Em 2007, a Secretaria Nacional de Habitação criou o PlanHab com o objetivo de planejar e de orientar ações e o destino dos recursos usados no combate ao déficit habitacional, fiscalizando e orientando tanto as ações públicas como as privadas.

Trata-se o PlanHab de parte integrante do planejamento de longo prazo do Governo, tendo horizonte de planejamento o ano de 2023, sendo submetido a revisões periódicas e integrando outras áreas do planejamento orçamentário, como, por exemplo, o Plano Plurianual (FERNANDES; RIBEIRO, 2011).

O número de domicílios construídos e financiados ao longo do Governo Lula cresceu aceleradamente, tendo o Plano Estratégico de Resgate do Planejamento e Retomada dos Investimentos em Setores Estruturantes do País e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC contribuído de forma decisiva para se promover um aumento na oferta de empregos e geração de renda, elevando os investimentos tanto públicos como privados realizados em obras fundamentais. Em seus primeiros quatro anos, o PAC deu condições para que se dobrassem os investimentos públicos brasileiros, passando-se de 1,62% do Produto Interno Bruto – PIB em 2006 para 3,27% em 2010, tendo contribuído para gerar, no país, volume recorde de emprego (MARTINS, 2016).

De todo modo, o que se tem é que o direito à habitação é um importante direito fundamental, que se encontra presente no texto da Constituição Federal de 1988. Investido nessa qualidade, revela a sua importância para assegurar uma vida digna a todos, sem qualquer distinção.

Visando garantir o acesso de todos à moradia própria, o governo brasileiro elaborou política pública para facilitar o processo de obtenção de crédito por pessoas de baixa renda para que se pudesse, enfim, satisfazer tal direito. O programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) é apresentado pelo Governo Federal como uma experiência exitosa para a realização de uma política pública voltada a aquisição da moradia própria (FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE, 2013).

Com o advento da crise econômica mundial no segundo semestre de 2008, o governo brasileiro passou a buscar meios de reduzir os efeitos internos desse fenômeno internacional através da adoção de políticas keynesianas, que incluíram o atendimento aos setores que foram mais atingidos pela recessão, a manutenção do crédito e a sustentação da realização de investimentos públicos, especialmente na área de infraestrutura (MARTINS, 2016).

Em março de 2009, com o objetivo de criar condições para uma possível ampliação do mercado habitacional com vistas a atender famílias que possuísem renda de até dez salários mínimos, o governo anunciou o lançamento do PMCMV, cuja regulamentação se deu por meio da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Esta

lei dispõe, também, sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (MARTINS, 2016).

A meta do Programa era viabilizar o acesso a um milhão de moradias, por famílias, que possuísem renda de até dez salários mínimos. Para tanto, elaborou-se uma espécie de divisão por faixa de renda familiar, que ficou assim distribuída:

- 400 mil unidades para famílias que possuísem renda bruta de até três salários mínimos, promovendo um aumento substancial do subsídio direcionado a habitações de interesse social;
- 400 mil unidades para famílias com renda bruta de até seis salários mínimos, retornando substancial aumento do subsídio em financiamentos;
- 200 mil unidades destinadas às famílias que apresentassem renda bruta de até dez salários mínimos, servindo a redução dos custos do seguro e do acesso ao fundo garantidor como estímulos à aquisição de moradia própria (BRASIL, 2009a).

O PMCMV foi criado, portanto, para atuar nas áreas urbanas quando atendidos determinados critérios de prioridade, tais como a doação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para a implantação de empreendimentos que (1) possuísem vínculo com o programa; (2) a implementação, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de medidas de desoneração tributária para as construções que se destinavam à habitação de interesse social e (3) a implementação, pelos Municípios, dos instrumentos voltados ao controle da retenção de áreas urbanas que estivessem ociosas (FERREIRA, 2009).

De acordo com Martins (2016), a meta global estipulada pelo governo para contratação de um milhão de unidades habitacionais teria sido superada nessa primeira fase, atendendo ao que previsto as proporções por região geográfica, cidade e faixa de renda. Porém, faz-se necessário o acompanhamento da execução das obras para a posterior entrega aos seus devidos adquirentes. Isso porque, como divulgado por Krause, Balbim e Lima Neto (2013), segundo dados públicos de 2012 divulgados pela CEF sobre o estágio das obras, é possível observar que somente 25% dos imóveis que foram viabilizados pelo PMCMV1 teriam sido entregues. Do total, 44% foram concluídos, mas não entregues, e 31% estavam em obras na data da análise.



A análise crítica do Governo Lula (2002-2009) no que concerne à sua política habitacional revela uma série de avanços significativos, bem como desafios e limitações que marcaram esse período, além da necessidade contínua de aprimoramento e acompanhamento para garantir o efetivo cumprimento do direito à moradia digna para todos os brasileiros.

Visando consolidar as informações apresentadas sobre as políticas habitacionais durante o Governo Lula, segue, no Quadro 6, um quadro-resumo contendo os principais pontos abordados:

Quadro 6 – Resumo do PMCMV no governo Lula

<b>Aspecto</b>	<b>Detalhes</b>
Ministério das Cidades	Criado em 2003, fortaleceu as políticas urbanas e habitacionais, centralizando ações e recursos.
Política Nacional de Habitação	Implementada em 2004, abordou o déficit habitacional com diversos instrumentos e sistemas.
Investimentos	Houve aumento significativo de investimentos na habitação, especialmente para população de baixa renda.
PMCMV	Criado em 2009, visava facilitar o acesso à moradia própria, com metas por faixa de renda.
Resposta à crise econômica global	Adoção de políticas keynesianas para manter investimentos públicos, incluindo na habitação.
Desafios e limitações	Dependência da CEF levantou questões sobre autonomia na gestão.
Execução do PMCMV	Questões relacionadas à execução e entrega das obras destacaram a necessidade de fiscalização.

Fonte: elaborado pela autora, 2024

### 4.3 GOVERNO DILMA (2011-2015)

O PMCMVII, em sua segunda fase durante o governo de Dilma Rousseff, foi marcado por uma série de mudanças significativas, tanto em termos de escopo quanto de estruturação. O objetivo inicial de construir dois milhões de moradias em um período de três anos refletia a ambição do governo em enfrentar o déficit habitacional e promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.

Uma das principais mudanças foi a revisão das faixas de renda elegíveis, que passaram a ser definidas por valores absolutos em Reais, em contraste com a abordagem anterior baseada em salários mínimos. Essa adaptação visava uma maior

precisão na identificação dos beneficiários e uma melhor adequação às condições econômicas vigentes (ROYER, 2014).

O aumento expressivo dos recursos destinados ao programa, de 35 bilhões para 125 bilhões de Reais, demonstrou o compromisso do governo em expandir e fortalecer o PMCMV. Esses recursos foram direcionados tanto para financiamentos quanto para subsídios, refletindo a necessidade de atender às demandas crescentes por habitação digna em todo o país (MARTINS, 2016). Deste novo montante, 53 bilhões de Reais foram destinados a financiamento e 72 bilhões de Reais a subsídios.

Os preços-teto dos imóveis abrangidos também foram modificados (Tabela 6) e as cidades com população inferior a cem mil habitantes e superior a cinquenta mil habitantes foram atendidas, não mais sendo avaliadas caso a caso (MARTINS, 2016). A tabela 6 evidencia uma estrutura de financiamento que considera não apenas a localização geográfica, mas também o tamanho da população das cidades, reconhecendo as disparidades regionais e as diferentes necessidades habitacionais. A transição de valores entre PMCMVI e PMCMVII reflete uma adaptação às mudanças no mercado imobiliário ao longo do tempo, buscando garantir que o programa permaneça relevante e acessível para os beneficiários (MARTINS, 2016).

Tabela 6 – Valores Máximos dos Imóveis-PMCMV

<b>VALOR MÁXIMO DO IMÓVEL</b>		
<b>Faixa 1</b>	<b>PMCMVI</b>	<b>PMCMVII</b>
Regiões Metropolitanas (RJ, SP e DF)	52 mil	65 mil
Cidades com mais de 100 hab.	37 mil	57 mil
Cidades de 50 a 100 mil hab.	37 mil	51 mil
<b>Faixas 2 e 3</b>	<b>PMCMVI</b>	<b>PMCMVII</b>
-	Até 130 mil	Até 170 mil

Fonte: CEF, 2011

A Tabela 6 apresenta os valores máximos permitidos para imóveis no PMCMV, divididos em duas categorias principais: Faixa 1 e Faixas 2 e 3. Dentro de cada categoria, há subcategorias que variam conforme a localização geográfica e a densidade populacional das cidades.

Para a Faixa 1, há subdivisões entre PMCMVI e PMCMVII, com valores que diferem de acordo com a região. Nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal, os valores máximos são de R\$ 52.000 para o PMCMVI e R\$ 65.000 para o PMCMVII. Em cidades com mais de 100.000 habitantes, os valores são

de R\$ 37.000 para o PMCMVI e R\$ 57.000 para o PMCMVII. Já em cidades com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, os valores são de R\$ 37.000 para o PMCMVI e R\$ 51.000 para o PMCMVII.

Para as Faixas 2 e 3, não há subdivisões similares, mas os valores máximos permitidos variam conforme a versão do programa. No PMCMVI, o limite é de R\$ 130.000, enquanto no PMCMVII, o limite aumenta para R\$ 170.000.

Observa-se uma disparidade regional significativa, com valores mais altos para regiões metropolitanas devido ao custo elevado dos imóveis nessas áreas, refletindo a alta demanda e o custo de vida mais alto. A transição de PMCMVI para PMCMVII em todas as categorias da Faixa 1 mostra um aumento considerável nos valores máximos permitidos, indicando uma adaptação aos aumentos dos preços do mercado imobiliário ao longo do tempo. Para as Faixas 2 e 3, o aumento do valor máximo de R\$ 130.000 para R\$ 170.000 de PMCMVI para PMCMVII é substancial, refletindo a inflação e o aumento dos custos de construção e materiais.

Pode-se, pois, afirmar que a Tabela 6 evidencia uma estrutura de financiamento de imóveis no âmbito do PMCMV que considera tanto a localização quanto o tamanho da população das cidades. As diferenças de valores máximos permitidos entre PMCMVI e PMCMVII indicam uma adaptação às mudanças econômicas e de mercado ao longo do tempo. Além disso, a distinção entre as Faixas 1, 2 e 3 reflete diferentes níveis de renda e a capacidade de financiamento dos beneficiários do Programa, buscando atender a uma ampla gama da população com diferentes necessidades habitacionais.

Outra mudança foi a diminuição na burocracia envolvendo a aprovação dos empreendimentos, possibilitando maior eficiência e economia de tempo e recursos. Além disso, pode-se citar a entrada do Banco do Brasil (BB) como gestor operacional ao lado da CEF, mantendo-se inalterados, contudo, os fluxogramas operacionais para todas as modalidades (MARTINS, 2016).

A análise crítica do PMCMV durante o governo de Dilma Rousseff revela uma série de avanços, mas também desafios e limitações significativas.

Inicialmente, é importante reconhecer os esforços do governo em enfrentar o déficit habitacional e promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. O aumento expressivo dos recursos destinados ao programa demonstra um compromisso sério nesse sentido. No entanto, é crucial avaliar como esses recursos foram utilizados e se alcançaram os resultados esperados.

A revisão das faixas de renda elegíveis, utilizando valores absolutos em Reais em vez de salários mínimos, pode ter proporcionado uma maior precisão na identificação dos beneficiários. No entanto, é necessário investigar se essa mudança realmente atendeu às necessidades da população mais vulnerável e se houve uma abordagem suficientemente inclusiva para garantir que aqueles mais necessitados fossem contemplados.

A modificação dos preços-teto dos imóveis abrangidos pelo programa, refletida na Tabela 6, é um aspecto importante a ser considerado. Essa adaptação às mudanças no mercado imobiliário ao longo do tempo pode ter sido necessária para garantir a acessibilidade dos beneficiários, mas também levanta questões sobre a sustentabilidade financeira do programa e sua capacidade de atender às demandas em constante evolução.

A disparidade regional significativa nos valores máximos dos imóveis reflete as diferenças no custo de vida e no mercado imobiliário entre regiões metropolitanas e áreas menos urbanizadas. No entanto, é preciso garantir que essa discrepância não resulte em uma exclusão ainda maior das populações mais marginalizadas, que podem não ter acesso aos benefícios do programa devido a barreiras econômicas e estruturais.

A diminuição da burocracia envolvendo a aprovação dos empreendimentos e a entrada do BB como gestor operacional foram medidas positivas que visaram aumentar a eficiência do programa. No entanto, é importante garantir que essas mudanças não comprometam a transparência, a prestação de contas e a qualidade das moradias construídas.

Outro ponto de preocupação é a concentração dos empreendimentos do PMCMV em áreas periféricas e desprovidas de infraestrutura básica, o que pode contribuir para a segregação socioespacial e o isolamento das famílias beneficiadas. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 40% das unidades habitacionais do PMCMV estão localizadas em áreas de vulnerabilidade social, o que ressalta a importância de políticas integradas de desenvolvimento urbano e social para garantir a inclusão e a qualidade de vida dessas comunidades.

Além disso, a sustentabilidade financeira do programa também é uma preocupação, especialmente diante das constantes mudanças na conjuntura econômica e política do País. Com o aumento do déficit fiscal e a redução dos recursos públicos disponíveis, torna-se fundamental buscar alternativas de

financiamento e parcerias público-privadas que garantam a continuidade e a expansão do PMCMV de forma sustentável.

Em suma, enquanto o PMCMV durante o governo de Dilma apresentou avanços significativos na promoção do acesso à moradia digna, há questões críticas que precisam ser abordadas para garantir a eficácia, a equidade e a sustentabilidade do programa em longo prazo.

Visando consolidar as informações apresentadas sobre as políticas habitacionais durante o governo Dilma, o Quadro 7 apresenta um resumo contendo os principais pontos abordados:

Quadro 7 – Resumo do PMCMV no Governo Dilma

<b>Aspecto</b>	<b>Detalhes</b>
Meta de construção de moradias	Inicialmente estabelecida em 2 milhões de moradias em três anos, refletindo a ambição do governo em enfrentar o déficit habitacional e promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.
Revisão das faixas de renda elegíveis	Mudança para valores absolutos em Reais, em vez de salários mínimos, visando maior precisão na identificação dos beneficiários e melhor adequação às condições econômicas vigentes.
Aumento expressivo dos recursos destinados	De 35 bilhões para 125 bilhões de reais, demonstrando o compromisso do governo em expandir e fortalecer o PMCMV, direcionados tanto para financiamentos quanto para subsídios.
Modificação dos preços-teto dos imóveis	Refletida na Tabela 6, com adaptação ao mercado imobiliário ao longo do tempo para garantir acessibilidade dos beneficiários, considerando diferenças regionais e necessidades habitacionais específicas.
Diminuição da burocracia e entrada do Banco do Brasil	Medidas para aumentar eficiência e economia de tempo e recursos, mantendo fluxogramas operacionais inalterados para todas as modalidades, visando a eficácia do programa.
Análise crítica	Reconhecimento dos avanços, como o aumento de recursos e revisão das faixas de renda, mas destaque para desafios como garantir a inclusão dos mais necessitados, lidar com disparidades regionais, garantir transparência e qualidade das moradias construídas.

Fonte: elaborado pela autora, 2024

#### **4.4 GOVERNOS TEMER (TRANSIÇÃO) E BOLSONARO - (2016-2022)**

Durante o período de 2016 a 2022, a política habitacional no Brasil navegou por águas turbulentas, profundamente influenciada por um emaranhado de variáveis econômicas, políticas e sociais em constante mutação. Esse cenário complexo viu o surgimento do programa Casa Verde e Amarela (PCVA) sob o governo Bolsonaro, que sucedeu o aclamado PMCMV, marcando uma mudança significativa no panorama habitacional do país.

O PCVA, lançado durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro, foi uma iniciativa do Governo Federal coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com o objetivo de facilitar o acesso das famílias brasileiras, especialmente aquelas de baixa renda, à moradia própria. Este programa substituiu o antigo PMCMV, propondo-se a modernizar e melhorar as condições de financiamento habitacional no Brasil. No dia 15 de outubro de 2021, foram publicadas as Instruções Normativas Nº41 e Nº42 no Diário Oficial da União, com o intuito de ampliar e melhorar as propostas de financiamento já disponíveis. Essas medidas, anunciadas pelo Presidente Bolsonaro e pelo ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, foram criadas para atrair o mercado da construção civil e imobiliário, visando a novas contratações e construções de moradias (BRASIL, 2021).

Essas instruções normativas foram fundamentais para a atualização das regras de financiamento, abrangendo diversas mudanças para facilitar o acesso das famílias de baixa renda às menores taxas de juros e à ampliação do subsídio do FGTS. Entre as principais alterações introduzidas estão a ampliação do valor-teto dos imóveis, a redução de taxas de juros e a criação de parcerias com estados e municípios (BRASIL, 2021).

O teto do valor dos imóveis para enquadramento na Habitação Popular foi ajustado, após três anos sem alterações, para refletir a alta de mais de 17% do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC). O novo teto varia conforme a região e o tamanho da população dos municípios, com aumentos de até 15% em municípios com 50 mil a 100 mil habitantes. As famílias de baixa renda agora têm acesso às menores taxas de juros da história do FGTS, variando de 4,25% ao ano nas regiões Norte e Nordeste a 4,50% ao ano nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Essa unificação e redução das taxas, junto com o aumento dos subsídios, visa atender melhor as

famílias do Grupo 1 (renda mensal de até R\$ 2 mil), que representam quase 80% do déficit habitacional brasileiro (BRASIL, 2021).

Além disso, as famílias com renda entre R\$ 4 mil e R\$ 7 mil também foram contempladas com a redução temporária das taxas de juros, que passaram de 8,16% para 7,66% ao ano, com condições ainda mais favoráveis para trabalhadores cotistas do FGTS. A iniciativa Parcerias exige que estados e municípios garantam uma contrapartida mínima de 20% do valor do residencial, incluindo o terreno, para reduzir a necessidade de entrada pelas famílias na aquisição do imóvel. Essa medida visa alcançar as famílias de mais baixa renda, facilitando a aquisição da moradia com o auxílio dos subsídios do FGTS (BRASIL, 2021).

Outra mudança importante foi a contratação do Seguro de Danos Estruturais (SDE), que passou a ser exigida para as operações de aquisição subsidiada de imóveis em áreas urbanas. Este seguro oferece garantias contra danos estruturais por até cinco anos, ampliando o *compliance* dos produtos ofertados à sociedade e estimulando o desenvolvimento do mercado imobiliário (BRASIL, 2021).

Desde a sua implementação, o PCVA avançou significativamente no combate ao déficit habitacional no Brasil. O governo federal se empenhou em retomar obras e ampliar o programa, alcançando a marca de 1 milhão de unidades habitacionais entregues à população desde 2019. No ano de 2021, foram concedidas 284,5 mil moradias. O programa não se limitou apenas à produção de casas e apartamentos, mas também inclui a regularização fundiária, melhoria de residências e outras ações em estudo, como a locação social. Estas medidas buscam atender de forma abrangente as necessidades habitacionais da população brasileira, proporcionando um impacto positivo na qualidade de vida das famílias beneficiadas (BRASIL, 2021).

Tem-se, portanto, que o PCVA, delineado como uma resposta às novas demandas e desafios do setor, foi concebido com a promessa de ampliar o acesso à moradia através de parcerias público-privadas e uma maior flexibilidade nos critérios de elegibilidade. No entanto, conforme analisado por Caldas (2022), essas políticas também trouxeram consigo um movimento de *desdemocratização* nas políticas urbanas federais. A participação pública e a transparência nas decisões foram muitas vezes comprometidas em detrimento de interesses políticos e econômicos, lançando luz sobre os dilemas éticos e estratégicos enfrentados pelo governo na implementação dessas iniciativas.

Ao enfrentar as críticas e desafios, o PCVA procurou conciliar objetivos ambiciosos de redução do déficit habitacional com a necessidade de sustentar um ambiente econômico viável e atrativo para investimentos privados. Este enfoque, embora visando dinamizar o mercado imobiliário e promover um crescimento mais equilibrado, não esteve isento de controvérsias. A qualidade das moradias, a distribuição equitativa dos benefícios e a eficácia na redução das disparidades habitacionais emergiram como questões centrais debatidas por analistas e especialistas ao longo do período.

Martino (2023) pontua que, ao longo das últimas décadas, as políticas sociais no Brasil têm oscilado entre avanços intermitentes e retrocessos significativos, especialmente no tocante à habitação. Conforme o autor, essa montanha-russa política reflete não apenas as variações nas prioridades governamentais, mas também as pressões econômicas cambiantes que moldam o cenário nacional. Neste contexto, destaca que, desde os primeiros programas de habitação social nas décadas passadas até as iniciativas contemporâneas como o PMCMV e o PCVA, cada administração trouxe consigo suas próprias promessas e desafios. Governos de diferentes matizes ideológicos tentaram enfrentar o déficit habitacional, por vezes priorizando a quantidade de unidades construídas em detrimento da qualidade das moradias, enquanto outros buscaram um equilíbrio delicado entre eficiência econômica e justiça social.

Em contraponto, Côrtes e Freire (2023) argumentam que o contexto do "capitalismo pandêmico" no Brasil não apenas exacerbou, mas também escancarou as profundas desigualdades habitacionais existentes. Em suas análises, os autores enfatizam que a crise sanitária da COVID-19 atuou como um catalisador, intensificando as lutas sociais e ampliando significativamente as demandas por políticas públicas que não apenas fossem inclusivas, mas também eficazes. A pandemia, segundo eles, funcionou como um espelho que refletiu de forma implacável a fragilidade das condições de moradia para vastos segmentos da população brasileira. Desde favelas superlotadas até áreas rurais marginalizadas, a crise evidenciou o abismo entre aqueles que possuem moradias adequadas e acessíveis e aqueles que vivem em condições precárias e insalubres. Nesse contexto crítico, a necessidade urgente de intervenções estatais robustas tornou-se mais evidente do que nunca.



Caldas (2022), por sua vez, pontua que, durante o governo Bolsonaro, a resposta às demandas habitacionais durante a pandemia foi marcada por ajustes e adaptações no PCVA, iniciativa que sucedeu o PMCMV. No entanto, o que se destacou não foi apenas a tentativa de ajustar as políticas existentes, mas também a dinâmica subjacente que permeou essas iniciativas. Caldas (2022) aponta que as decisões cruciais sobre as políticas urbanas muitas vezes pareciam ser moldadas por interesses políticos e econômicos predominantes, em detrimento da participação pública e da transparência nas decisões. Esse ambiente de decisões centralizadas e opacas não apenas levantou questões sobre a legitimidade e a representatividade das políticas adotadas, mas também exacerbou as tensões entre diferentes atores sociais e políticos envolvidos no debate sobre habitação.

Assim, enquanto o PCVA buscava articular uma resposta eficaz às necessidades habitacionais do país, sua trajetória foi marcada por um equilíbrio delicado entre pragmatismo político e aspirações democráticas. A necessidade de promover moradia digna e acessível para todos os brasileiros foi frequentemente contraposta pela realidade de decisões que pareciam favorecer grupos específicos ou agendas econômicas mais amplas.

O Quadro 8 apresenta um resumo das principais estatísticas relacionadas à política habitacional no Brasil durante o período analisado, abrangendo os governos de Temer e Bolsonaro, e destacando os programas implementados e seus resultados:

Quadro 8 – Resumo do PMCMV/PCVA nos governos Temer/Bolsonaro

<b>Período</b>	<b>Programa Habitacional</b>	<b>Número de Unidades Construídas</b>	<b>Investimento Total (em bilhões de reais)</b>	<b>Fonte</b>
2016-2018	Minha Casa, Minha Vida	1.5 milhões de unidades	R\$ 57 bilhões	Martino (2023)
2019-2022	Casa Verde e Amarela	500 mil unidades até 2022	R\$ 25 bilhões	Côrtes e Freire (2023)
2016-2022	Déficit Habitacional Reduzido	-10%	-	Caldas (2022)
2020-2022	Impactos da Pandemia na Habitação	Aumento de 30% nas demandas por regularização fundiária	-	Côrtes e Freire (2023)

Fonte: elaborado pela autora, 2024

Martino (2023) observa que a continuidade das obras do faixa 1 do Minha Casa, Minha Vida, voltado para famílias com renda mensal de até R\$ 2 mil, foi severamente ameaçada pela falta de recursos durante esse período. Isso resultou em entregas de unidades habitacionais abaixo da média dos anos anteriores e na postergação de novas contratações, comprometendo o avanço do programa.

Durante a pandemia de COVID-19, como destacado por Côrtes e Freire (2023), a situação habitacional se agravou significativamente. Houve um aumento de 30% na demanda por regularização fundiária, evidenciando a vulnerabilidade das condições de moradia para milhões de brasileiros. A falta de recursos públicos para financiar essas regularizações e melhorias em moradias foi um desafio adicional enfrentado pelo PCVA, conforme discutido por Alfredo Santos, secretário nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional (TOMAZELLI; PUPO, 2021).

Esses programas refletem uma estratégia governamental de enfrentamento do déficit habitacional através de políticas que combinam subsídios governamentais com a participação do setor privado. No entanto, apesar dos esforços e dos números impressionantes de unidades construídas, críticos apontam desafios persistentes, como a qualidade das moradias, a distribuição geográfica dos empreendimentos e a capacidade de atender equitativamente às necessidades de diferentes grupos sociais e regiões do país.

A transição do Minha Casa, Minha Vida para o Casa Verde e Amarela também gerou debates sobre a continuidade e os ajustes necessários nas políticas habitacionais, especialmente diante das mudanças na conjuntura econômica e política do país. A análise detalhada desses programas revela não apenas sucessos e avanços, mas também desafios estruturais que precisam ser enfrentados para garantir que as políticas habitacionais possam cumprir plenamente seu papel de promover moradia digna e acessível para todos os brasileiros.

Ao longo desses anos, foi registrada uma redução estimada de 10% no déficit habitacional, indicando progresso na melhoria das condições de moradia, conforme destacado por Caldas (2022). No entanto, a pandemia de COVID-19 apresentou novos desafios, intensificando a demanda por regularização fundiária em até 30%, conforme observado por Côrtes e Freire (2023), evidenciando a necessidade contínua de políticas adaptativas diante de crises emergenciais. Vê-se, pois, que a política habitacional no Brasil, no período de 2016 a 2022, revela um cenário complexo e

multifacetado, marcado por avanços significativos e desafios persistentes. Inicialmente, o programa Minha Casa, Minha Vida se destacou como uma resposta vigorosa ao déficit habitacional, resultando na construção de aproximadamente 1.5 milhões de unidades habitacionais com um investimento robusto de R\$ 57 bilhões. Este programa foi crucial para oferecer moradia digna a milhões de brasileiros de baixa renda, representando um marco na política habitacional do país.

No entanto, a transição para o programa Casa Verde e Amarela durante o governo Bolsonaro introduziu mudanças significativas. Este novo programa buscou expandir o acesso à moradia através de parcerias público-privadas, enfatizando critérios de sustentabilidade fiscal e ambiental. Apesar das intenções louváveis, como a redução da taxa de juros que impulsionou financiamentos na Região Nordeste, o Casa Verde e Amarela enfrentou desafios críticos de financiamento devido à falta de recursos do orçamento federal. Isso limitou severamente suas operações, comprometendo a continuidade das obras destinadas às famílias mais vulneráveis, como as do antigo faixa 1 do Minha Casa, Minha Vida.

Partindo deste contexto, percebe-se que, ao comparar a política habitacional nos governos anteriores com os programas implementados durante os períodos de Temer/Bolsonaro, são observadas diferentes abordagens e resultados significativos. No governo FHC, após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, a política habitacional enfrentou uma crise e esvaziamento, caracterizados por programas como o Pró-Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Esses esforços, embora visando melhorar as condições habitacionais, foram criticados por sua ênfase nas faixas de renda mais altas, deixando de atender eficazmente as famílias de baixa renda, o que resultou na migração dessas populações para áreas periféricas e precárias. A desigualdade na distribuição dos benefícios das políticas habitacionais, aliada a obstáculos como corrupção e burocracia, destacaram a necessidade urgente de reformulação profunda e de abordagens mais inclusivas e sustentáveis, integrando desenvolvimento habitacional com planejamento urbano e oferta de serviços públicos.

No governo Lula, iniciativas como a criação do Ministério das Cidades em 2003 fortaleceram as políticas urbanas e habitacionais, centralizando ações e recursos. A implementação da PNH em 2004 representou um marco, aumentando significativamente os investimentos na habitação, especialmente para a população de baixa renda. O programa "Minha Casa, Minha Vida", lançado em 2009, foi uma

resposta à crise econômica global, adotando políticas keynesianas para manter investimentos públicos na habitação. No entanto, enfrentou desafios relacionados à execução e entrega das obras, levantando questões sobre a autonomia na gestão, especialmente devido à dependência da Caixa Econômica Federal.

Durante o governo Dilma, houve um aumento expressivo nos recursos destinados à habitação, com um compromisso claro de expandir e fortalecer o PMCMV. A revisão das faixas de renda elegíveis para valores em reais, em vez de salários mínimos, demonstrou uma tentativa de maior precisão na identificação dos beneficiários. A adaptação dos preços-teto dos imóveis ao mercado imobiliário ao longo do tempo também foi um esforço para garantir acessibilidade aos beneficiários, considerando diferenças regionais e necessidades habitacionais específicas. Apesar dos avanços, como o aumento de recursos e a redução da burocracia com a entrada do Banco do Brasil, o programa enfrentou desafios contínuos, como garantir a inclusão dos mais necessitados, lidar com disparidades regionais e assegurar a transparência e qualidade das moradias construídas.

Em contraste, nos governos de Temer/Bolsonaro, o Minha Casa, Minha Vida deu lugar ao Casa Verde e Amarela, com uma transição que refletiu debates sobre a continuidade e ajustes nas políticas habitacionais. Enquanto o Casa Verde e Amarela continuou a expandir o acesso à moradia, enfrentou desafios significativos devido à falta de recursos do orçamento federal, limitando suas operações e capacidade de atender plenamente à demanda crescente por moradia digna. A pandemia de COVID-19 exacerbou esses desafios, aumentando a demanda por regularização fundiária em até 30%, evidenciando a necessidade contínua de políticas adaptativas diante de crises emergenciais.

Em uma análise crítica comparativa, fica evidente que os governos analisados enfrentaram desafios distintos e complexos na política habitacional brasileira. Enquanto os governos anteriores, como o de FHC, lutaram contra a ineficácia na redução do déficit habitacional e a dependência de recursos financeiros limitados após a extinção do BNH, os esforços foram marcados por programas que, embora relevantes, falharam em atender adequadamente as famílias de baixa renda, resultando na migração para áreas periféricas desprovidas de infraestrutura básica. Já os Governos Lula e Dilma buscaram uma abordagem mais centralizada e financiada para enfrentar o déficit habitacional, com o PMCMV destacando-se como um marco na promoção de moradia digna. Contudo, enfrentaram desafios na

execução eficiente dos projetos, com críticas direcionadas à dependência excessiva da CEF e à necessidade contínua de fiscalização rigorosa para garantir a qualidade das construções e a inclusão dos mais necessitados.

Nos programas recentes, como o PCVA durante os governos Temer/Bolsonaro, os desafios se ampliaram com restrições orçamentárias severas e a crise sanitária da COVID-19, que exacerbou a demanda por moradia e regularização fundiária. A gestão dos recursos públicos e a capacidade de adaptação a crises emergenciais emergiram como questões cruciais, colocando à prova a eficácia das políticas habitacionais em garantir acesso universal a moradias dignas e sustentáveis.

Portanto, a necessidade premente de políticas habitacionais mais eficazes e inclusivas permanece como uma prioridade absoluta. É essencial que o Brasil desenvolva abordagens integradas que não apenas construam moradias, mas também considerem o planejamento urbano, a oferta de serviços públicos e a promoção da inclusão social e econômica. Somente assim será possível verdadeiramente enfrentar os desafios estruturais da habitação e garantir um futuro mais justo e digno para todos os brasileiros.

É fundamental que as políticas habitacionais futuras não apenas aprendam com as lições dos programas anteriores, mas também evoluam em resposta aos desafios contemporâneos e às lições aprendidas. Não basta mais focar exclusivamente na quantidade de unidades construídas; é essencial priorizar a qualidade das moradias, garantindo que atendam aos padrões mínimos de dignidade e segurança habitacional. Isso implica não apenas em construções duráveis e bem localizadas, mas também em infraestrutura adequada e acessível, como serviços básicos de água, saneamento e transporte. Além da qualidade, a sustentabilidade ambiental deve ser um pilar central das políticas habitacionais futuras. Incorporar práticas construtivas sustentáveis, que reduzam o impacto ambiental das novas construções e promovam o uso eficiente de recursos naturais é essencial para garantir que as novas moradias contribuam positivamente para o meio ambiente e para a saúde das comunidades onde estão inseridas.

Outro aspecto crucial é a flexibilidade das políticas habitacionais. Em um mundo cada vez mais volátil e sujeito a crises, como a pandemia de COVID-19 evidenciou, as políticas precisam ser adaptáveis e ágeis para responder rapidamente às necessidades emergentes da população. Isso inclui não apenas crises de saúde

pública, mas também desastres naturais, migrações internas e mudanças econômicas que podem afetar significativamente o acesso à moradia.

Portanto, a política habitacional no Brasil enfrenta o desafio contínuo de conciliar objetivos ambiciosos com recursos limitados, garantindo que todas as iniciativas sejam eficazes e justas para todos os brasileiros que necessitam de moradia digna e acessível.

## 5 CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a inserção das políticas habitacionais no Brasil desde os anos 1990 até o Governo Bolsonaro, visando compreender a relação entre teoria econômica, finanças e prática governamental no contexto brasileiro. Ao longo do estudo, buscou-se examinar o desenvolvimento histórico das políticas habitacionais, identificar as principais mudanças e tendências ao longo do tempo, e compreender como essas políticas foram implementadas e seus impactos na prática.

Do levantamento bibliográfico realizado, emerge a constatação de que, no contexto brasileiro, a moradia e habitação são direitos consagrados no texto constitucional (BRASIL, 1988), o que atribui a elas uma relevância incontestável e uma imperiosa necessidade de atenção por parte do Estado. Tal reconhecimento não apenas estabelece uma base legal sólida, mas também impõe uma responsabilidade intrínseca ao governo de garantir que esses direitos sejam efetivamente realizados para todos os cidadãos.

A partir dessa premissa, torna-se evidente que a questão habitacional transcende o mero aspecto de necessidade básica, adquirindo uma dimensão social, econômica e política de suma importância. A ausência de moradia adequada não apenas compromete a dignidade humana, mas também mina a coesão social e a estabilidade econômica do país, gerando um ciclo de desigualdade e exclusão que afeta diretamente a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável.

Diante desse panorama, cabe ao Governo criar e implementar políticas públicas eficazes e abrangentes que promovam o acesso à moradia digna para todos os segmentos da sociedade. Isso implica não apenas em fomentar o mercado

imobiliário, mas também em adotar medidas que garantam a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a equidade urbana.

Nesse sentido, é crucial que o Estado atue como um agente facilitador e regulador, promovendo parcerias público-privadas, incentivando a construção de habitações de interesse social, garantindo o acesso ao crédito imobiliário para famílias de baixa renda e investindo em infraestrutura urbana adequada. Além disso, é fundamental que tais políticas sejam acompanhadas de mecanismos de controle e fiscalização eficientes, a fim de garantir a transparência, a integridade e a efetividade dos recursos públicos destinados à habitação.

No estudo de caso abrangendo a análise das políticas habitacionais no Brasil entre os anos de 1995 e 2015, torna-se evidente que a provisão de moradia para as famílias de baixa renda configura-se como um bem *semi público*, destacando a necessidade premente de uma abordagem coletiva e coordenada por parte de toda a sociedade, com particular destaque para o papel do governo. No entanto, é inegável que, ao longo do período em análise, houve uma lacuna significativa entre as aspirações políticas e a realidade prática.

Desde o governo de FHC, observa-se uma ausência flagrante de atenção às demandas habitacionais da população de baixa renda, evidenciando uma negligência sistêmica que perpetuou as desigualdades sociais e econômicas existentes. Esta lacuna foi agravada pela falta de políticas efetivas e abrangentes voltadas para a habitação social, deixando uma parcela significativa da população desamparada e marginalizada.

Nos governos subsequentes, de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, houve a implementação do PMCMV, que representou um esforço significativo para mitigar o déficit habitacional e promover o acesso à moradia digna para os segmentos mais vulneráveis da sociedade. No entanto, como destacado, sua execução enfrentou desafios significativos que comprometeram sua sustentabilidade em longo prazo.

Entre os principais desafios enfrentados pelo PMCMV, destacam-se a falta de planejamento adequado, a burocracia excessiva, a má gestão dos recursos e a falta de infraestrutura básica nos empreendimentos habitacionais. Esses problemas contribuíram para a perpetuação de questões como a precariedade das moradias, a falta de serviços públicos essenciais e a exclusão socioeconômica de comunidades inteiras.

Portanto, é inegável que, apesar dos esforços e intenções louváveis, o PMCMV não alcançou plenamente seus objetivos devido a uma série de falhas estruturais e operacionais. Essas falhas ressaltam a necessidade urgente de uma abordagem mais abrangente e sustentável para o enfrentamento do déficit habitacional, que leve em consideração não apenas a construção de moradias, mas também a promoção da inclusão social, o desenvolvimento urbano integrado e a participação efetiva das comunidades beneficiárias.

A análise realizada revela uma dispersão significativa das políticas habitacionais adotadas ao longo do período estudado, o que resultou em uma falta de foco direcionado para o cerne da questão: assegurar à população o pleno exercício do direito à moradia, consagrado constitucionalmente. Essa dispersão reflete uma abordagem fragmentada e desarticulada por parte do governo, que muitas vezes priorizou medidas pontuais em detrimento de uma visão holística e integrada das necessidades habitacionais do país.

Ao não estabelecer um enfoque claro e consistente na garantia do direito à moradia para todos os cidadãos, as políticas habitacionais adotadas acabaram por não conferir sustentabilidade às medidas implementadas. Essa falta de sustentabilidade se manifestou de diversas formas, incluindo a falta de continuidade das políticas ao longo das mudanças de governo, a ausência de planejamento de longo prazo e a inadequação das soluções propostas às demandas reais da população.

É importante ressaltar que a sustentabilidade das políticas habitacionais não se limita apenas à viabilidade econômica e financeira, mas também engloba aspectos sociais, ambientais e institucionais. Nesse sentido, a falta de um enfoque holístico e integrado nas políticas habitacionais contribuiu para a perpetuação das desigualdades sociais, a degradação ambiental e a fragilização das instituições responsáveis pela sua implementação.

Diante desse panorama, torna-se evidente a necessidade premente de uma revisão profunda das políticas habitacionais no Brasil, com vistas a estabelecer um enfoque mais direcionado e sustentável para o enfrentamento do déficit habitacional e a promoção do acesso à moradia digna para todos. Isso requer não apenas a formulação de políticas públicas adequadas e eficazes, mas também a adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos, a participação ativa da



sociedade civil e o fortalecimento das instituições responsáveis pela sua implementação.

Diante desse cenário, sugere-se que estudos futuros se concentrem não apenas na análise das políticas habitacionais em si, mas também na identificação das lacunas e desafios específicos enfrentados na implementação dessas políticas. Além disso, é fundamental explorar alternativas inovadoras e sustentáveis para a provisão de moradia, bem como examinar o papel da sociedade civil e do setor privado na promoção do acesso à habitação digna para todos os brasileiros. Somente através de uma abordagem integrada e colaborativa será possível superar os desafios persistentes e construir um futuro mais justo e inclusivo para todos.

Assim, no geral, entende-se que, no que tange aos objetivos específicos, pode-se afirmar que foram alcançados de maneira satisfatória. Primeiramente, foi possível realizar uma análise detalhada das políticas habitacionais adotadas no Brasil desde os anos 1990, identificando suas características, evolução e os principais marcos históricos. Em seguida, foram examinadas as relações entre a teoria econômica, as finanças públicas e a prática governamental, evidenciando como esses elementos influenciaram a formulação e implementação das políticas habitacionais ao longo do tempo. Por fim, a análise do período específico do Governo Dilma permitiu compreender as mudanças e continuidades nessa política durante esse período, destacando os avanços, desafios e limitações enfrentados.

Diante disso, acredita-se que os objetivos da pesquisa tenham sido atingidos, bem como confirmada a hipótese formulada. No entanto, para estudos futuros, sugere-se a realização de pesquisas mais aprofundadas sobre os impactos sociais, econômicos e ambientais das políticas habitacionais, bem como análises comparativas entre diferentes períodos e governos, a fim de ampliar o entendimento sobre esse tema tão relevante para o desenvolvimento do país. Além disso, seria interessante investigar as perspectivas de inovação e sustentabilidade nas políticas habitacionais, considerando as demandas e desafios contemporâneos enfrentados pelas cidades brasileiras.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, R. *O enigma de Os sertões*. Rio de Janeiro, Funarte/Rocco, 1998.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. *Minha Casa Minha Vida: o pacote habitacional de Lula*. Correio da Cidadania, 30 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171>>.
- BARBOSA FILHO, N. Latin America: counter-cyclical policy in Brazil: 2008-09. *Journal of Globalization and Development*, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2010.
- BARROS, A. J. da S.; LEHFELD, N. A. de S. *Fundamentos de metodologia científica*. 3. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2007.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008.
- BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. Public management decision making: effects of decision content. *Public Administration Review*, Washington, D.C., v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.
- BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília-DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.
- BRASIL. *Casa Verde e Amarela: Governo Federal institui medidas para facilitar acesso ao financiamento habitacional*. Portal Gov.br, 15 out. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/10/casa-verde-e-amarela-governo-federal-institui-medidas-para-facilitar-acesso-ao-financiamento-habitacional>>.
- BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009a. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*. Brasília-DF, 2009. Publicado no DOU de 08/07/2009. 2009a.
- \_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal (CEF), *Cartilha Minha Casa Minha Vida II*. Governo Federal, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil*. Brasília: SNH, 129 p., 2009b.

CALDAS, L. Desdemocratização no Brasil: Evidências a partir das políticas urbanas federais. *Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política*, v. 31, n. 2, p. 86-105, 2022.

CARDOSO, A. L. *Desigualdades urbanas e políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2010.

CÔRTEZ, T. L.; FREIRE, S. de M.. A política habitacional no contexto do capitalismo pandêmico no Brasil: COexpropriações e lutas sociais. *Revista Goitacá*, v. 2, n. 1, p. 1-21, 2023.

COSTA, F. P. *Soldados da borracha. Imigração, trabalho e justiça na Amazônia*. 1. ed. São Paulo: Editora Biblioteca24 horas, 2015.

COSTA, R. P. da. *As Múltiplas Faces da Engenharia de Produção*. AgroBrasil, 5 fev. 2004. Disponível em: <[http://www.agrobrasil.com.br/2004/02/as-mltiplas-faces-da-engenharia-de.html#google\\_vignette](http://www.agrobrasil.com.br/2004/02/as-mltiplas-faces-da-engenharia-de.html#google_vignette)>.

DENALDI, R.; LEITÃO, K.; AKAISHI, A. O recente processo de elaboração de planos locais de habitação de interesse social no Brasil, limitações e perspectivas. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 14., Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

DYE, T. *Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas*. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: Ed. da UnB, 2009.

DUARTE JUNIOR, R. Programa Monumenta: uma experiência em preservação urbana no Brasil. *Revista CPC*, n. 10, p. 49-88, 2010.

FACHIN, O. *Fundamentos de metodologia*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERREIRA, A. R. *Programas de combate ao déficit habitacional brasileiro*. Porto Alegre: UFRS, 2009.

FERNANDES, D.; RIBEIRO, V. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao programa Minha Casa Minha Vida. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 14., Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

FREITAS, A. F. de. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. *Revista de administração pública*, v. 46, p. 1575-1597, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Fundação João Pinheiro, 2024. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>.

FURTADO, B. A.; LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, n. 1, Brasília, maio de 2013.

GIL, A. C. *Como elaborar projeto de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES JUNIOR, C. A.; et al. O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto. *Ambient. constr. [online]*, v. 14, n. 1, p. 177-189, 2014.

GORMLEY JR., W. T. Regulatory issue networks in a federal system. *Polity*, v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986.

GUSTAFSSON, G. Symbolic and Pseudo Policies as Responses to Diffusion of Power. *Policy Sciences*, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública - Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

\_\_\_\_\_. The right the city. *New Left Review*, n. 53, 2008.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Org.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 43-62.

KLINTOWITZ, D. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 165-190, abril de 2016.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D.C.: CQ Press, 2007.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?* Texto para discussão, n. 1853. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

LIMA, A. J. de. *Gestão urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas*. São Paulo: Annablume, 2010.

LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MARICATO, E. *Entrevista sobre o Minha Casa Minha Vida e os problemas urbanos*. Entrevistada por João Fellet. BBC Brasil, 16 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520>>.

MARTINO, R. A. S. *Políticas sociais no Brasil: uma perspectiva sobre os avanços e retrocessos (1995–2022)*. Repositório UFOP, 2023.

MARTINS, B. X. *O Programa Minha Casa Minha Vida: a mercadoria habitação a serviço da reprodução do capital em contexto de crise*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Programa de Pós-graduação em Geografia Humana. São Paulo, 2016.

MASSON, N. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Salvador: JusPODVIM, 2015.

MOREIRA, V. de S.; SILVEIRA, S. de F. R.; EUCLYDES, F. M. Dinâmicas locais na implementação de políticas públicas: análise do programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(75), pp. 170-193, agosto de 2018.

MUSGRAVE, R. A. *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill, 1973.

NÉRI, M. C. Desigualdade, estabilidade e bem-estar social. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M.; USYSSEA, G. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Vol.1. IPEA: Brasília, 2006. Cap.3.

OLIVEIRA, A. F. M. de. *Políticas públicas e sua importância na efetivação de direitos fundamentais*. Jusbrasil, 25 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/politicas-publicas-e-sua-importancia-na-efetivacao-de-direitos-fundamentais/1269275230>>.

OLIVEIRA, A. G. Desenvolvimento local: conceitos e metodologias-políticas públicas de desenvolvimento rural e urbano. *Revista Orbis Latina-Racionalidades, Desenvolvimento e Fronteiras-ISSN: 2237-6976*, v. 4, n. 1, 2014.

PAULA, L. F. de; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estud. av.*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 125-144, abr. 2017.

RICHARDSON, R. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. de S. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 8(2), pp.167-180, abril de 2016.

ROYER, L. de O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2014.

SANTOS, C. H. M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, julho de 1999.

SARLET, I. W. Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado: algumas notas sobre a evolução brasileira. *Civilistica. com*, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2012.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press, 2009.

SOUZA, Y. H. de. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 66, 2015.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONNE, F. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

TOMAZELLI, I.; PUPO, A. *Um ano depois, Casa Verde e Amarela não decola e entrega menos moradias*. UOL Economia, 30 ago. 2021. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/08/30/um-ano-depois-casa-verde-e-amarela-nao-decola-e-entrega-menos-moradias.htm>>.

VICENTE, V.; CALMON, P. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. In: *Anais do XXXV Encontro da ANPAD*. Anais... Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011.