



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Rafael Assis Alves

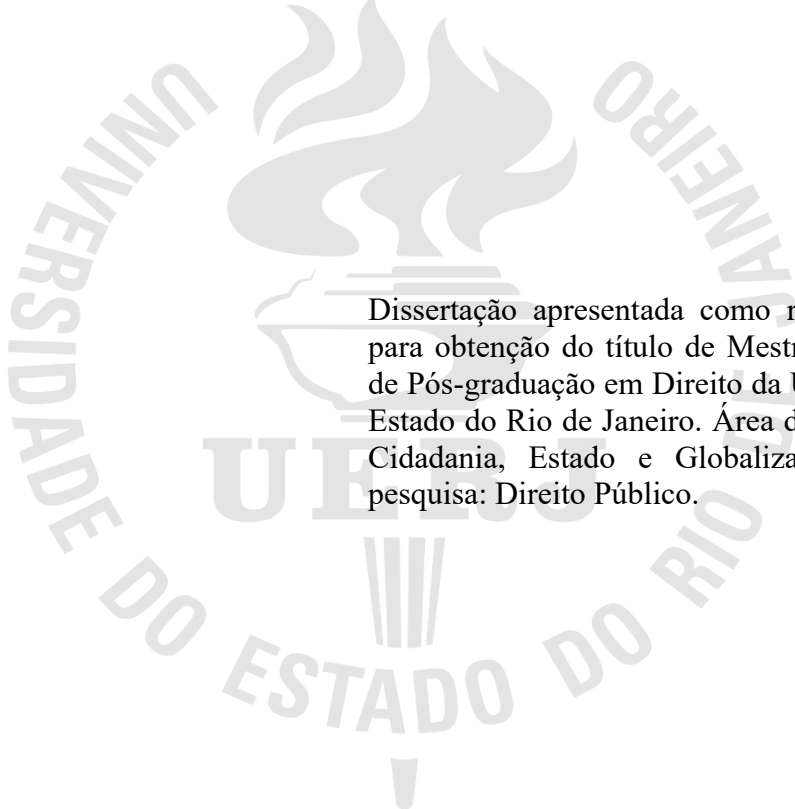
**Direito à moradia na política habitacional: uma avaliação do Programa  
Minha Casa, Minha Vida**

Rio de Janeiro

2023

Rafael Assis Alves

**Direito à moradia na política habitacional: uma avaliação do Programa Minha Casa,  
Minha Vida**



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Direito Público.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Gonçalves Pereira de Barcellos

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

A474

Alves, Rafael Assis.

Direito à moradia na política habitacional: uma avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida / Rafael Assis Alves. - 2023.  
206 f.

Orientador: Prof. Dr. Ana Paula Gonçalves Pereira de Barcellos.  
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,  
Faculdade de Direito.

1.Direito à moradia - Teses. 2.Política habitacional – Teses. 3. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil) – Teses. I.Barcellos, Ana Paula Gonçalves Pereira de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.444

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Rafael Assis Alves

**Direito à moradia na política habitacional: uma avaliação do Programa Minha Casa,  
Minha Vida**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Direito Público.

Aprovada em 24 de março de 2023.

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Ana Paula Gonçalves Pereira de Barcellos (Orientadora)  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Profa. Dra. Patrícia Ferreira Baptista  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Profa. Dra. Vanice Regina Lírio do Valle  
Universidade Federal de Goiás

Rio de Janeiro  
2023

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus pais, que sempre me guiaram com amor e sabedoria; à minha irmã, que sempre me incentivou em tudo que faço; e à minha esposa, que me mostrou como pode ser boa a vida a dois e tornou este trabalho possível.

## RESUMO

ALVES, Rafael Assis. *Direito à moradia na política habitacional: uma avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida*. 2023. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é a maior e mais ambiciosa política habitacional implementada pelo Brasil, tendo contratado mais de 6 milhões de unidades e recebido subsídios de aproximadamente 223 bilhões de reais. Apesar disso, o déficit manteve-se relativamente estável. O objetivo desta dissertação é entender por que isso ocorreu e avaliar se o PMCMV promoveu adequadamente o direito à moradia. O estudo está dividido em três capítulos: no primeiro, oferece uma visão integrada da habitação, conjugando as dimensões jurídica, política e econômica; no segundo, revisa a história das políticas habitacionais brasileiras desde 1889 até 2009; e no terceiro, descreve o arranjo jurídico-institucional do PMCMV, discute seus resultados e opina sobre a adequação do programa. Inspirada pela abordagem Direito e Políticas Públicas e baseando-se em pesquisas nos campos do urbanismo, economia e direito, além de relatórios administrativos, o trabalho sustenta que o PMCMV não promoveu de forma equitativa e sustentável o direito à moradia, afastando-se de normas constitucionais que impõem ao poder público o dever de reduzir a pobreza e a desigualdade mediante políticas eficientes de construção de habitações e melhorias das condições habitacionais. Isso ocorreu porque o programa deixou de priorizar quem mais precisava e obstruiu o desenvolvimento de sistema habitacional mais adequado à promoção do direito à moradia. A dissertação conclui que os programas de construção de habitações devem estar inseridos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de modo a permitir um enfrentamento mais abrangente, participativo e descentralizado das necessidades habitacionais.

Palavras-chave: Direito à moradia. Política habitacional. Programa Minha Casa, Minha Vida.

Necessidades habitacionais.

## ABSTRACT

ALVES, Rafael Assis. *Right to housing in housing policy: an evaluation of My House My Life Program*. 2023. 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

The My House My Life Program (MHMLP) is Brazil's largest and most ambitious housing policy, having contracted over 6 million units and received subsidies of approximately 223 billion Brazilian reais. However, the housing deficit remained relatively stable. The aim of this dissertation is to understand why this happened and evaluate whether the MHMLP adequately promoted the right to housing. It is divided into three chapters: the first offers an integrated view of housing, combining legal, political, and economic dimensions; the second reviews the history of Brazilian housing policies from 1889 to 2009; and the third describes the legal-institutional arrangement of the MHMLP, discusses its results and opines on the adequacy of the program. Inspired by the approach of Law and Public Policy and based on research in the fields of urbanism, economics and law, as well as administrative reports on the program, the work argues that the MHMLP did not promote the right to housing equitably and sustainably, deviating from constitutional norms that impose on the public power the duty to reduce poverty and inequality through efficient policies for housing construction and improvements in housing conditions. This occurred because the program failed to prioritize those who needed it most and obstructed the development of a more suitable housing system for promoting the right to housing. The dissertation concludes that housing construction programs should be included in the National System of Social Interest Housing, in order to allow for a more comprehensive, participatory and decentralized approach to housing needs.

Keywords: Right to housing. Housing policy. My House My Life Program. Housing needs.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama conceitual da composição das necessidades habitacionais .....	71
Figura 2 – Modalidades do PMCMV .....	105
Figura 3 – Conversão de programas anteriores em modalidades do Pmcmv .....	105
Figura 4 – Diagrama esquemático do PMCMV .....	106
Figura 5 – Fluxo operacional do PMCMV-Empresas .....	113
Figura 6 – Diagrama das fontes de financiamento do PMCMV .....	128
Figura 7 – Composição do déficit por componente e faixa de renda, em 2019, excluído ônus excessivo com aluguel.....	167

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Necessidades habitacionais em 2019 (milhões) .....	75
Gráfico 2 – Subsídios públicos e privados (R\$ bilhões, de 2019).....	129
Gráfico 3 – Subsídios totais (R\$ bilhões, de 2019).....	129
Gráfico 4 – Variação do gasto federal com políticas sociais setoriais (2019-2015) .....	130
Gráfico 5 – Subsídios da faixa 1 vs. faixas 1,5 e 2 entre 2009 e 2019 (R\$ bilhões, de 2019).....	131
Gráfico 6 – Distribuição regional das contratações do PMCMV (2009-2020).....	132
Gráfico 7 – Distribuição das contratações da faixa 1 e PNHR, por modalidades (2009 a 2020) .....	133
Gráfico 8 – Déficit habitacional (milhões de domicílios) .....	134
Gráfico 9 – Evolução da população e do déficit habitacional, em milhões (2009-2019).....	135
Gráfico 10 – Déficit habitacional em relação ao número total de domicílios .....	136
Gráfico 11 – Unidades residenciais contratadas vs. entregues, por faixas, em milhares (2009-2020).....	137
Gráfico 12 – Variação do déficit habitacional em cada Unidade Federativa (2009 vs. 2019).....	138
Gráfico 13 – Percentual das contratações do PMCMV, por faixas (2009 a 2020) .....	140
Gráfico 14 – Contratações do PMCMV, por faixas, em milhares (2009-2020).....	141
Gráfico 15 – Participação da faixa 1 em relação às demais faixas nas contratações do PMCMV (2009-2020).....	142

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Componentes e subcomponentes do déficit habitacional entre 2016 e 2019 (milhares) .....	73
Tabela 2 – Componentes e subcomponentes da inadequação domiciliar entre 2016 e 2019 (milhares) .....	74
Tabela 3 – PNHU – Evolução das faixas de renda familiar .....	112
Tabela 4 – Benefícios por faixas do PMCMV-FGTS .....	121
Tabela 5 – Subsídios do PMCMV, por natureza (R\$ milhões de 2019) .....	129
Tabela 6 – Valores contratados no PMCMV, por faixas (2009 a 2020) .....	132
Tabela 7 – Evolução das faixas de renda do PMCMV (2009-2020).....	142
Tabela 8 – Recursos não onerosos federais destinados a ou sob supervisão do FNHIS e destinados às diferentes modalidades do PMCMV (em R\$ milhões, de 2016) .....	151
Tabela 9 – Composição do déficit por componente e faixa de renda, em 2019.....	166

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
1	<b>O QUE É A HABITAÇÃO?</b> .....	16
1.1	<b>As dimensões da Habitação</b> .....	16
1.1.1	<u>Dimensão jurídica</u> .....	17
1.1.1.1	Sentido e alcance do direito à moradia .....	17
1.1.1.2	O direito à moradia e as desocupações forçadas.....	23
1.1.2	<u>Dimensão política</u> .....	37
1.1.2.1	Habitação e Estado de Bem-Estar Social.....	37
1.1.2.2	Economia política da habitação: agentes, interesses e instituições .....	45
1.1.3	<u>Dimensão econômica</u> .....	48
1.1.3.1	Características da mercadoria .....	48
1.1.3.2	O mercado habitacional e suas falhas .....	50
1.2	<b>Necessidades Habitacionais</b> .....	69
1.2.1	<u>Déficit habitacional</u> .....	71
1.2.2	<u>Inadequação domiciliar</u> .....	73
1.3	<b>Conclusão</b> .....	76
2	<b>HISTÓRIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS</b> .....	78
2.1	<b>Habitação Sanitarista (1889-1930)</b> .....	79
2.2	<b>Habitação Classista (1930-1946)</b> .....	81
2.3	<b>Habitação Populista (1946-1964)</b> .....	85
2.4	<b>Habitação Financista (1964-1986)</b> .....	90
2.5	<b>Habitação Universalista (1988-2009)</b> .....	93
2.6	<b>Conclusão</b> .....	98
3	<b>PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA</b> .....	100
3.1	<b>Contexto</b> .....	100
3.2	<b>Arranjo Jurídico-Institucional</b> .....	102
3.2.1	<u>PNHR</u> .....	106
3.2.2	<u>PNHU</u> .....	111
3.2.2.1	PMCMV-Empresas.....	112
3.2.2.2	PMCMV-Entidades .....	114

3.2.2.3	PMCMV-POR .....	117
3.2.2.4	PMCMV-FGTS .....	120
3.3	<b>Avaliação do PMCMV</b> .....	122
3.3.1	<i>Inputs e outputs</i> .....	125
3.3.2	<i>Outcomes</i> .....	133
3.3.3	Aspectos críticos do programa.....	139
3.3.3.1	Focalização inadequada.....	139
3.3.3.2	Desarticulação política .....	144
3.3.3.3	Desconexão com as políticas urbanas .....	152
3.3.3.4	Mensuração imprecisa .....	158
3.3.4	<u>O PMCMV promoveu adequadamente o direito à moradia?</u> .....	162
3.4	<b>Conclusões</b> .....	172
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	176
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	181

## INTRODUÇÃO

A desigualdade define a sociedade brasileira. Esse fenômeno está presente em praticamente todos os aspectos do cotidiano das pessoas: na renda, nas oportunidades de trabalho, na educação, no acesso à saúde etc. Existe um aspecto da desigualdade muito visível, mas ainda pouco discutido no meio jurídico: a desigualdade socioespacial. Por que pobres estão desproporcionalmente submetidos aos desastres ambientais? Por que eles moram tão longe e tão mal? O que isso tem a ver com o direito à moradia?

Não existe vida digna sem moradia adequada. Quem mora em situação precária, sem acesso a infraestrutura básica, em ambientes insalubres ou longe das oportunidades de trabalho, dificilmente se livra da armadilha da pobreza. Na falta de um lar seguro, crianças não se desenvolvem e famílias se desestruturam; a mobilidade social se torna uma miragem. Sem um mercado de habitações funcional, os ativos se depreciam, o crédito escasseia e as instituições financeiras perigam; todos são afetados. Em um país com a população em condições habitacionais adversas, a demanda por gasto público comprime os recursos disponíveis para outros serviços essenciais, como saúde e educação, e a competição por recursos dificulta a gestão. A precariedade habitacional deixa marcas profundas – nas famílias, nas empresas e nos estados.

O maior esforço nacional para enfrentar esse problema foi o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Lançado em março de 2009, sua meta inicial era construir 1 milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos. Com o sucesso político, foi sucessivamente prorrogado e expandido, tendo contratado mais de 6 milhões de moradias até o fim de 2020 e recebido mais de duas centenas de bilhões de reais em subsídios.

Apesar dos números superlativos, o PMCMV parece ter falhado no seu principal objetivo. Transcorridos 10 anos do programa, o déficit habitacional continuou praticamente estável: de 5,9 milhões de unidades em 2009<sup>1</sup> para 5,8 milhões em 2019<sup>2</sup>. De outro lado, aproximadamente 41% da população urbana brasileira vive em assentamentos precários,

---

<sup>1</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2012.

<sup>2</sup> Idem, *ibidem*.

informais ou em domicílios inadequados<sup>3</sup>, e as metrópoles são marcadas pelo esvaziamento das áreas centrais e pela segregação espacial da população.

Por que os elevados investimentos do PMCMV não aplacaram o déficit habitacional? A manutenção do déficit decorre de falhas da política pública ou, ao contrário, significa apenas que ela conteve um problema que de outro modo seria muito mais grave? Como poucos negam a relevância do direito fundamental à moradia, pesquisadores preocupados em entender as formas de promoção desse direito deveriam ser capazes de oferecer respostas claras a essas perguntas. A isso se propõe esta dissertação.

O objetivo geral é avaliar se o PMCMV promoveu adequadamente o direito à moradia. Como objetivos específicos, a dissertação pretende: (i) propor um conceito integrado da habitação, que conjugue as dimensões jurídica, econômica e política; (ii) narrar a história das políticas habitacionais que antecederam o PMCMV; (iii) descrever o arranjo jurídico-institucional do PMCMV; (iv) examinar os recursos utilizados (*inputs*), produtos entregues (*outputs*) e resultados alcançados (*outcomes*); (v) verificar se o desenho e a implementação do PMCMV estão em harmonia com a Constituição Federal e com as diretrizes internacionais para a implementação de políticas habitacionais baseadas em direitos (*human rights approach*).

Para viabilizar o alcance dos objetivos, foram revisados os estudos teóricos e empíricos sobre o PMCMV, auferidos principalmente dos campos do urbanismo e da economia, bem como de publicações conceituais sobre direito à moradia, inseridas no campo do direito constitucional. Além disso, foram analisados os dados sobre execução do programa, divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, e relatórios sobre déficit habitacional e inadequação domiciliar publicados pela Fundação João Pinheiro.

O recorte temporal escolhido compreendeu o período de 2009 a 2020. Embora o programa tenha sido extinto no fim de 2020 e reinstituído em 2023, a dissertação não examinou as mudanças ocorridas, porque isso provocaria grande desvio no plano de trabalho. Além disso, a avaliação de normas e práticas recentes é atividade arriscada, pois não há muitas informações para além das normas estáticas.

O tema do PMCMV é relevante por, no mínimo, duas razões. Primeiro, porque a política habitacional é campo profícuo para a compreensão do funcionamento do Estado. Seu estudo pode ajudar a iluminar aspectos importantes sobre como ele arbitra conflitos entre

---

<sup>3</sup> IBGE. Indicador 11-1-1: Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2010. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador1111>. Acesso em: 14 out. 2020.

interesses econômicos e demandas sociais. Isso nos puxa das alturas da teoria constitucional para o campo árido dos instrumentos para a prestação efetiva dos direitos, conduzindo a um conhecimento mais preciso sobre o funcionamento da máquina pública.

Em segundo lugar, o direito constitucional pode beneficiar-se de conhecimentos interdisciplinares relacionados ao estudo de políticas públicas. Como lembra Ana Paula de Barcellos<sup>4</sup>, a Constituição se destina a promover os direitos fundamentais no mundo dos fatos, não no mundo das normas. Embora conhecer o conteúdo e o alcance das regras jurídicas seja importante, o problema da ineficácia dos direitos sociais no Brasil não está na sua justificação teórica, mas na sua implementação<sup>5</sup>. A promoção do direito à moradia envolve uma combinação de diversas ações complexas e interligadas: implica estimar a demanda presente e futura; supervisionar a produção de materiais; regular a oferta e o uso de habitações; e assegurar que mesmo as pessoas mais pobres não fiquem desabrigadas. A simples afirmação de que o direito à moradia é fundamental, que decorre da dignidade humana e que deve ser garantido pouco auxilia na compreensão dos caminhos que levam à entrega efetiva desse direito.

Comentando a falta de clareza que paira sobre a dogmática jurídica dos direitos sociais, Canotilho<sup>6</sup> afirma que “[...] a censura de fuzzysmo lançada aos juristas significa basicamente que eles não sabem do que estão a falar quando abordam os complexos problemas dos direitos econômicos, sociais e culturais”. Não é necessário concordar inteiramente com a admoestação para perceber que a falta de conhecimento básico sobre políticas (*policies*) dificulta os estudos sobre a eficácia jurídica dos direitos sociais. Conhecer as diversas formas de carência e de prestação de um direito ajuda a interpretar melhor as normas que o protegem. Não se respeita, protege e promove o que se desconhece.

Por isso, apesar do valor do método tradicional, o estudo não seguiu o modelo puramente dogmático. Em vez de se debruçar sobre o conceito de direito à moradia, seus elementos abstratos, sua previsão constitucional e legal e seus reflexos no direito comparado, a dissertação foca o *direito à moradia em ação*, isto é, a principal política pública destinada a

---

<sup>4</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 30.

<sup>5</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 43, n. 90, p. 1-28, 2022.

<sup>6</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Metodologia “fuzzy” e “camaleões normativos” na problemática actual dos direitos económicos, sociais e culturais. In: **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2004.

promovê-lo. A intenção é ir além das normas estáticas e examinar os agentes envolvidos, como esses interagem e quais resultados produzem – estudar o PMCMV “por dentro”:

Um estudo “por dentro” dos papéis do direito não pode nem deve, por isso, esgotar-se em formulações genéricas ou mesmo em ferramentas de análise abstratas sob pena de incorrer nos mesmos problemas e limitações práticas apontados no início deste texto. Por isso, cada política pública – social, econômica, regulatória, descentralizada ou não em termos federativos – deve ser compreendida em sua especificidade, de modo que sua estruturação e modelagem jurídicas sejam concebidas e estudadas em função de seus traços próprios, não como aplicação de modelos pretensamente gerais ou universais. Dito de outra forma, são as peculiaridades – o setor a que se refere, sua configuração administrativa e institucional, os atores, seu histórico na administração pública, entre outras variáveis – que permitem a discussão sobre o direito das políticas públicas, não uma teoria jurídica autocentrada e distanciada da realidade<sup>7</sup>.

Mesmo sem um marco teórico unívoco, o trabalho se inspirou na abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Maria Paula Bucci, ao lembrar-se de que essa abordagem é filha do instrumentalismo, da engenharia social dos *welfare states* e tem influências duradouras sobre as instituições jurídicas, cita Clune para elencar as seguintes premissas das quais parte o DPP:

1. Estruturação do direito em torno de problemas de desempenho econômico – O direito tende a ser organizado em função dos grandes problemas das modernas economias: regulação da economia, transferências de renda, saúde, educação e formação profissional, emprego, meio ambiente etc.
2. Cooperação social e produto social líquido positivo – Os esforços para levar os conflitos sociais numa direção social positiva são o maior enigma do *welfare state* moderno. Clune não nega o conflito [o que seria típico do pensamento conservador], mas realça a lógica das políticas públicas, em que a importância da formação de consensos muda os procedimentos das disputas sociais, não se compatibilizando com a polarização política extrema.
3. Persistência das estruturas legais ao longo do tempo – A estrutura regulatória [neste caso tomada como sinônima de políticas públicas] é complexa e leva tempo para se desenvolver. A existência dessas estruturas facilita o investimento social. [...] <sup>8</sup>.

Não se trata de substituir o direito pela ciência política ou pela economia, mas de qualificá-lo, dar outra perspectiva ao fenômeno jurídico.

A dissertação foi organizada da seguinte forma. O primeiro capítulo forma a base para a análise da política habitacional e inicia apresentando uma visão abrangente da habitação, baseada em três dimensões: a) jurídica: prestação legal cujas normas contêm conteúdo e alcance próprios; b) política: ação pública derivada da relação entre modelos de Estado e políticas habitacionais; c) econômica: mercadoria com características especiais. Apresentada a

<sup>7</sup> COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 24.

<sup>8</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **REI – Revista Estudos Institucionais**. v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019. p. 804-805.

visão tridimensional da habitação, foram examinadas as diferentes necessidades habitacionais, isto é, o que significam déficit, inadequação, demanda e necessidades habitacionais, e como esses fenômenos são medidos. O objetivo desse capítulo consistiu em enriquecer a visão dos juristas sobre o bem da vida prometido pelo direito à moradia.

No segundo capítulo é realizado um resgate histórico das políticas habitacionais federais brasileiras, descrevendo as ações governamentais desde a Primeira República (1889) até 2009, ano do lançamento do PMCMV. O objetivo é entender, à luz do institucionalismo histórico, os antecedentes dessa política e o papel do governo federal na produção e manutenção da desigualdade socioespacial.

O terceiro capítulo é dedicado especificamente ao PMCMV; inicia com a apresentação do arranjo jurídico-institucional da política pública, isto é, sua base normativa, objetivos, agentes e competências. Em seguida, se discutem os recursos utilizados (*inputs*), os produtos entregues (*outputs*) e os resultados alcançados (*outcomes*). Finalmente, apresenta os aspectos críticos do programa, julgando se ele promoveu adequadamente o direito à moradia, a partir de normas constitucionais e orientações internacionais específicas.

Esta dissertação é um esforço para entender as características da principal política habitacional brasileira, permitindo o aprimoramento da atuação pública. O Brasil possui um arcabouço normativo avançado; para aplicá-lo corretamente e fazê-lo avançar, é preciso ir além da superfície da norma e compreender as múltiplas dimensões da promoção dos direitos. Se os juristas quiserem sofisticar sua defesa da promoção do direito à moradia, não poderão limitar-se aos seus contornos jurídicos (eficácia, interpretação, competência, validade etc.), mas deverão incorporar preocupações políticas mais concretas (custos, público-alvo, planejamento, externalidades negativas etc.) Moradia é um direito fundamental, mas não apenas isso.

## **1 O QUE É A HABITAÇÃO?**

O problema habitacional é fenômeno recorrente em muitos países. O aumento dos preços das moradias, a estagnação dos salários, as pressões demográficas e o declínio do investimento público em moradias vêm colocando imensos contingentes de pessoas em situação de precariedade habitacional. A pandemia de Covid-19 iluminou as lacunas duradouras de acessibilidade e qualidade de moradia, particularmente entre famílias vulneráveis e de baixa renda. Não ter uma casa passou a ser socialmente intolerável. Mas o que exatamente significa a habitação? Como ela se manifesta no direito, na política e na economia? Quais os tipos de carência que estão relacionados a ela?

Neste capítulo espera-se enfrentar essas e outras questões. O objetivo aqui é fornecer as bases conceituais para permitir um exame mais nítido da prestação que o Programa Minha Casa, Minha Vida pretendeu entregar, possibilitando uma avaliação sobre seu funcionamento e seus resultados.

### **1.1 As dimensões da Habitação**

Há muitas formas de definir a habitação. Para juristas, é o bem garantido pelo direito à moradia e que deve ser promovido pelo Estado. Para cientistas políticos, é o produto de instituições políticas (estatais e não estatais) normalmente influenciadas pelas elites. Para economistas, é uma mercadoria especial com grandes implicações macroeconômicas. Como ocorre com qualquer tema complexo, nenhuma das três perspectivas reivindica completude, todas são interdependentes e complementares.

Em um nível abstrato, questões sobre “direito à moradia” e qual padrão habitacional deve ser exigido para se garantir dignidade são relevantes para a compreensão geral da política habitacional. Concretamente, são de relevância imediata para indivíduos e famílias com escassos recursos econômicos e sociais. Como o direito coabita necessariamente com a

política e a economia<sup>9</sup>, uma visão interdisciplinar do conceito de habitação ajuda a formar leis mais justas, políticas mais efetivas e mercados mais eficazes.

### 1.1.1 Dimensão jurídica

#### 1.1.1.1 Sentido e alcance do direito à moradia

Direito à moradia pode ser definido como “[...]o direito ao exercício de uma faculdade humana [...] permitindo a fixação em um lugar determinado”<sup>10</sup>. O conceito, embora vago, ajuda a desfazer um mito comum: a ideia de que moradia está necessariamente ligada ao que constitua propriedade. Na verdade, o direito à moradia tem relação meramente contingencial com o direito de propriedade, ou seja, um pode existir sem o outro, embora não raro apareçam conjuntamente<sup>11</sup>. Moradia é direito que possui uma faceta econômica (manifestação de riqueza) e outra social (necessidade humana)<sup>12</sup>.

No âmbito interno, a Constituição Federal de 1988<sup>13</sup> reconhece expressamente a moradia como direito fundamental (art. 6.º)<sup>14</sup>, reconhece a casa como asilo inviolável (art. 5.º,

---

<sup>9</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. Democracia, participação e processo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (org.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 83-96.

<sup>10</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 40.

<sup>11</sup> SARLET. Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 344.

<sup>12</sup> LUNARDI, S. G. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. *In*: SIQUEIRA, D. P.; LEÃO JÚNIOR, T. M. de A. (org.). **Direitos sociais**: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas previsões sociais. Birigui: Boreal, 2011. p. 301.

<sup>13</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

<sup>14</sup> O direito à moradia foi inserido no caput do art. 6.º da Constituição pela Emenda Constitucional 26/2000, EC no 64/2010 e EC no 90/2015: “Art. 6.º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (EC no 26/2000, EC no 64/2010 e EC no 90/2015” (BRASIL, op. cit., p. 18).

XI<sup>15</sup>) e atribui a todos os entes federativos a competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, XI). Além disso, garante a moradia de forma indireta ao prever formas especiais de perda (art. 184) e aquisição da propriedade imobiliária (arts. 183 e 191), a obtenção de concessão de uso especial de imóvel público (art. 183, § 1.º) e direitos territoriais de grupos especiais, como os indígenas (art. 231) e remanescentes das comunidades dos quilombos – art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.<sup>16</sup>

Apesar das repetidas menções indiretas, não se localiza na Constituição um delineamento claro do tema proteção do direito à moradia. Quem quiser entender o que exatamente esse direito protege e quais garantias, de fato, ele estende às pessoas, terá de ir além do texto constitucional – como costuma ocorrer com os direitos fundamentais de modo geral e, especialmente, com os direitos sociais.

Bom ponto de partida para dotar de maior densidade normativa o direito à moradia é examinar o Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>17</sup> – que teve origem na Declaração Universal de 1948<sup>18</sup> –, isto é, o que dizem os tratados internacionais e os órgãos incumbidos de interpretá-lo. Tal empreendimento se justifica não apenas em razão da consolidada ideia de que problemas relacionados a direitos humanos são transfronteiriços, e países e cortes locais podem beneficiar-se de um diálogo produtivo em busca de convergências<sup>19</sup>, mas também pelo fato de nossa Constituição conter dispositivo que prevê expressamente a abertura do catálogo brasileiro de direitos e garantias aos tratados internacionais de que o país faça parte (art. 5.º, §

---

<sup>15</sup> “XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; [...]” (BRASIL, op. cit., p. 13).

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 2016. p. 29, 112-114, 133.

<sup>17</sup> “A partir da Declaração Universal de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais. Forma-se o sistema normativo global de proteção dos direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas (PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012).

<sup>18</sup> Art. 25 da Declaração Universal de 1948: “1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar. *Inclusive* alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle” (UNICEF BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. [S.l.], [S.d.]). Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

<sup>19</sup> TUSHNET, Mark. the inevitable globalization of constitutional law. **Virginia Journal of International Law**, v. 49, p. 985-1006, 2008.

2.º). Há muitos caminhos possíveis de interpretação dos direitos fundamentais, mas o parochialismo, embora ainda praticado no Brasil<sup>20</sup>, foi vedado pela Constituição.

Não se trata de transplantar automática e acriticamente teorias estrangeiras ou normas de governança supranacional, mas de abrir a ordem jurídica interna ao aprendizado recíproco com diferentes ordenamentos. Nas palavras de Luís Roberto Barroso, esse fenômeno “[...] se traduz na existência de um patrimônio comum de valores, conceitos e instituições que aproximam os países democráticos, criando uma gramática, uma semântica e um conjunto de propósitos comuns”<sup>21</sup>.

No âmbito do sistema universal de proteção dos direitos humanos, o direito à moradia é considerado parte integrante do direito a um padrão de vida adequado e está protegido, entre outros, pelo artigo 11(1) do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc)<sup>22</sup>, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 591/1992<sup>23</sup>.

Segundo o Comentário Geral 4 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas (CDESC), o direito à moradia adequada pressupõe sete elementos: (i) segurança da posse: proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; (ii) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: fornecimento de água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; (iii) economicidade: custo que não compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; (iv) habitabilidade: garantia de segurança física e estrutural, proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento e outras ameaças à saúde; (v) acessibilidade: as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados são levados em conta; (vi) localização:

<sup>20</sup> “Exemplos parecem sugerir que os Tribunais brasileiros tendem a apresentar certa resistência à aplicação das normas de origem internacional, mesmo devidamente internalizadas, sobretudo quando haja algum aparente conflito com normas de origem interna” (BARCELLOS, Ana Paula de. Constituição e pluralismo jurídico: a posição particular do Brasil no contexto latino-americano. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, 2019. p. 174.

<sup>21</sup> BARROSO, Luís Roberto. Countermajoritarian, representative, and enlightened: the roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. **Revista Direito e Praxis**, v. 9, p. 2171-2228, 2018, p. 2217.

<sup>22</sup> “Artigo 11.º 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias. Incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência” (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais** – Adotado pela Resolução n.2.200-A XXI da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf)).

<sup>23</sup> BRASIL. Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8713, 7 jul. 1992.

proximidade com oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais e distância de áreas poluídas ou perigosas; e (vii) adequação cultural: respeito à identidade cultural<sup>24</sup>.

Vale esclarecer o que esse direito *não* significa. Ele não implica, necessariamente, que: (i) o Estado é obrigado a construir moradias para toda a população; (ii) esse alojamento deve ser fornecido gratuitamente pelo Estado a todos que o solicitarem; (iii) o Estado deve cumprir todos os aspectos desse direito imediatamente depois de assumir deveres para fazê-lo; (iv) o Estado confie exclusivamente a si mesmo ou ao mercado não regulamentado a garantia desse direito a todos; e (v) esse direito se manifestará precisamente da mesma maneira em todas as circunstâncias e situações.

Voltando ao direito positivo interno, embora a Constituição forneça poucas pistas concernentes à proteção do direito à moradia, a legislação infraconstitucional acaba por materializá-lo. O Código Civil, por exemplo, prevê o direito real de habitação (art. 1.225<sup>25</sup>). O Estatuto da Cidade define como diretriz geral da política urbana a realização do direito à moradia (art. 2.º, I<sup>26</sup>) e outorga ao município o direito de preferência para a aquisição de imóvel urbano que constitua objeto de alienação onerosa entre particulares, sempre que necessitar de áreas para a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social (art. 26, II<sup>27</sup>). A Medida Provisória 2.220/2001<sup>28</sup> dispõe sobre a concessão de uso especial de imóvel público. A Lei do Inquilinato<sup>29</sup> equilibra os direitos e deveres existentes nas relações

---

<sup>24</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC). **Comentário geral n. 4:** o direito à moradia adequada (art. 11 (1) do pacto), 1991. Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ICEnwWR8rbeJM8O1ALabP9BWeyFuYGLyYmdqGzgvNrcHN2wfOJ7e7h561aYJ0EMO2J51czkGbs+UgXB3nd9N+A==](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=ICEnwWR8rbeJM8O1ALabP9BWeyFuYGLyYmdqGzgvNrcHN2wfOJ7e7h561aYJ0EMO2J51czkGbs+UgXB3nd9N+A==). BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** Brasília, DF: Coordenação-Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 13.

<sup>25</sup> BRASIL. Código Civil (2002). **Código civil brasileiro e legislação correlata.** 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. p. 290.

<sup>26</sup> BRASIL. **Estatuto da Cidade.** 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. p. 15.

<sup>27</sup> Idem, *ibidem*, p. 23.

<sup>28</sup> BRASIL. Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1.º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Eletrônico – Edição Extra, p. 12, 5 set. 2001.

<sup>29</sup> BRASIL. Lei n.º 8.245, de 18 de outubro de 1991. Lei do Inquilinato (1991); Lei de Locações; Lei de Locações dos Imóveis Urbanos; Lei das Locações; Lei das Locações dos Imóveis Urbanos. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 22961, 21 out. 1991.

entre locadores e locatários. A Lei 13.465/2017<sup>30</sup> determina a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, ainda que estejam situados em área de preservação permanente ou unidade de conservação de uso sustentável. Até o burocrático Código de Processo Civil (CPC) prestou deferência<sup>31</sup> a esse direito ao trazer mecanismos específicos de proteção da posse coletiva, como: (i) uso de métodos alternativos de solução de conflitos (art. 565, caput); (ii) intimação da Defensoria Pública e Ministério Público (art. 565, § 2.º); (iii) intimação dos órgãos responsáveis pela política urbana, ambiental e afins (art. 565, § 4.º); e (iv) comparecimento do juiz à área do conflito (art. 565, §3º)<sup>32</sup>.

O inventário de todas as normas que tocam de alguma forma o direito à moradia seria impossível e pouco produtivo. O importante é que se compreenda que esse direito está muito longe de se confundir com a prerrogativa de ser proprietário de unidade habitacional. Como dito, a relação entre direito à moradia e propriedade imobiliária é contingencial. Direito à moradia abrange não apenas o direito de residir em local adequado, mas também o de exigir que esse local seja atendido por serviços públicos (como iluminação, segurança e transporte), que seja protegido contra desocupações injustas e que, em sendo possível, o poder público regularize a posse e/ou a propriedade, conferindo maior segurança aos moradores.

A limitação do direito à moradia, ao reconhecimento formal de propriedade ou posse sobre bem imóvel, se não determinou, pelo menos contribuiu para a invisibilização das violações de direitos humanos sofridas pelos moradores de assentamentos informais, favelas e outros aglomerados subnormais. Nabil Bonduki<sup>33</sup> lembra que a rápida urbanização do Brasil sem políticas habitacionais e urbanas adequadas gerou formas de urbanização precárias que eram no máximo toleradas, mas raramente reconhecidas. Com a compreensão de que o direito

---

<sup>30</sup> BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 12 jul. 2017.

<sup>31</sup> AMARAL, Ana Luiza Lacerda; GUEDES, Jefferson Carús. Possessórias e petições coletivas de posse velha se transmitem em “ações estruturais” com “diálogo institucional”: mais um passo na publicização do direito civil contemporâneo. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 3, p. 1696-1734, 2020; VINCENZI, Brunela; OLIVEIRA, Fernanda Pompermayer Almeida de. Estamos indo em direção à função social da posse. In: MAZZEI, Rodrigo; PIAU, Layanna (org.). **Grandes temas do novo CPC**: tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 67-86.

<sup>32</sup> Para uma crítica ao novo CPC, que deixou de reconhecer o direito à função social da posse, ver: DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Função social na tutela possessória em conflitos fundiários. **Revista Direito GV**, v. 9, n. 2, p. 465-488, 2013.

<sup>33</sup> BONDUKI, Nabil. Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas. In: SANTOS, Eleonora Cruz (org.). **Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. p. 51-61.

à moradia vai além da titulação formal, as pretensões de remoção imediata ou de invisibilização desses assentamentos cedem lugar para demandas de regularização fundiária e programas de melhorias habitacionais. As soluções *in situ* ganham um sentido de dever jurídico.

Isso nos convida a expandir o conceito de direito à moradia, desvinculando-o da mercadoria “prédio físico”, para compreender um conjunto de *serviços habitacionais* que incluem o abrigo físico, a proteção contra intempéries, a garantia de espaço seguro e culturalmente adequado para a reprodução social e o atendimento por serviços públicos essenciais. Desse conceito expandido decorre o dever de reconhecimento de formas alternativas de morar, já que a irregularidade habitacional provocada pela omissão do poder público não pode impedir, ao menos sem fortes razões para isso, o gozo de direito humano por quem teve que prover suas necessidades de forma precária. Negar o direito à moradia a quem foi excluído do mercado formal de terras e, por isso, teve de habitar em locais irregulares, equivale a negar a cidadania a quase metade da população.

Em poucas palavras, direito à moradia deve ser entendido como a prerrogativa que todas as pessoas têm de viver em local seguro, sustentável e habitável, ainda que a posse ou propriedade sejam informais<sup>34</sup>. Esses três elementos podem ser objetivamente definidos.

Segurança está relacionada às condições estruturais do domicílio e à relação entre esse e seus moradores (segurança contra desabamentos, fogo, desocupações forçadas etc.). Sustentabilidade diz respeito à durabilidade e ao impacto ambiental. Habitabilidade, conceito mais amplo, refere-se ao conjunto de fatores que influenciam a qualidade de vida dos moradores, incluindo questões como a satisfação de suas necessidades físicas (estanqueidade<sup>35</sup>, desempenho acústico, térmico e lumínico, conforto tátil etc.), psicológicas (privacidade, intimidade etc.) e sociais (espaço de convívio interpessoal etc.).

Por outro lado, como não poderia deixar de ser, o alcance do direito à moradia é limitado. Tendo em vista a enorme variação das condições econômicas, sociais, culturais e geográficas entre os países, as exigências para o que se entende por “moradia adequada” são distintas no tempo e no espaço. É evidente que países mais ricos conseguem prover mais moradores com habitações adequadas do que países mais pobres.

---

<sup>34</sup> Isso não significa, obviamente, que o direito à moradia seja absoluto. No entanto, essa concepção ampla exige do intérprete maior ônus argumentativo ao afastar o direito à moradia dos moradores de assentamentos informais.

<sup>35</sup> Proteção contra infiltrações e vazamentos.

No entanto, embora traçar a linha do núcleo essencial de um direito social seja tarefa arriscada<sup>36</sup>, o governo federal brasileiro já fez essa escolha ao acolher indicadores sociais de déficit habitacional e inadequação domiciliar, que medem a quantidade de unidades habitacionais a serem construídas ou melhoradas. Em outras palavras, o núcleo essencial do direito à moradia encontra respaldo normativo no Brasil. Esse ponto será novamente discutido quando forem abordadas as necessidades habitacionais (seção 1.2).

Ingo Wolfgang Sarlet<sup>37</sup>, a partir da classificação de Robert Alexy<sup>38</sup>, organiza os efeitos jurídicos do direito à moradia em dimensões negativa (direitos de defesa) e positiva (direitos prestacionais). Na linguagem do direito internacional dos direitos humanos, a primeira dimensão equivale ao dever de *respeitar*; a segunda equivale aos deveres de *proteger* e *promover*.

Na condição de direito de defesa, Sarlet lembra que o direito impõe a todos o dever de “[...] respeitar e de não afetar a moradia das pessoas”<sup>39</sup>. Mas é possível ir além dessa enunciação genérica. A tradução concreta mais importante da dimensão negativa do direito à moradia é a proteção contra desocupações forçadas. A seguir, relata-se o que isso significa.

#### 1.1.1.2 O direito à moradia e as desocupações forçadas

Para o comitê, um dos efeitos do elemento “segurança da posse” é tornar as remoções forçadas<sup>40</sup> *prima facie* incompatíveis com o Pidesc. Dentre as diretrizes definidas para as remoções forçadas, destaca-se o Comentário Geral 7 (CG 7) do CDESC, dedicado

---

<sup>36</sup> Sobre a discussão acerca da expansão abusiva do núcleo essencial do direito à moradia, ver: VALLE, Vanice Regina Lírio do. Demandas derivadas e ampliação do núcleo essencial do direito à moradia: deferência como critério judicial de solução. In: VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; SGANZERLA, Rogerio Barros (org.). **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional**, 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 182-208.

<sup>37</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas anotações a respeito do conteúdo e possível eficácia do direito à moradia na Constituição de 1988. **Cadernos de Direito**, v. 3, n. 5, p. 107-141, 2003.

<sup>38</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>39</sup> SARLET, op. cit., p. 124.

<sup>40</sup> A tradução literal de “*forced evictions*” para o português – evicções forçadas ou despejos forçados – pode gerar equívocos conceituais. Neste trabalho, utilizaram-se indistintamente as expressões “remoções forçadas” e “desocupações forçadas”.

exclusivamente ao tema. Conforme o CG 7, as remoções forçadas<sup>41</sup> somente podem ser realizadas: (a) em circunstâncias excepcionais, depois de terem sido exploradas todas as alternativas, em consulta com os afetados; (b) quando não resultarem em pessoas desabrigadas; (c) mediante compensação adequada por qualquer dano material ou moral; e (d) em respeito ao devido processo legal, que inclui os direitos de consulta prévia aos atingidos, prévio aviso sobre a data da remoção, informação sobre o objetivo do ato, presença de autoridades, quando isso for necessário, e assistência jurídica.

A excepcionalidade das remoções forçadas também vigora no sistema europeu de proteção dos direitos humanos. Em 2019, o Comitê Europeu dos Direitos Sociais<sup>42</sup> condenou a Itália a “[...] garantir que as pessoas despejadas não fiquem desabrigadas”. Na mesma linha, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos entendeu ser ilícita a prática de remoções forçadas de grupos vulneráveis sem prévia consulta e sem garantia de assistência à moradia – fosse pelo pagamento de auxílio financeiro, fosse pela oferta de abrigo temporário<sup>43</sup>.

Em resumo, remoções forçadas não são proibidas pelo direito internacional dos direitos humanos, mas somente devem ocorrer de modo excepcional, mediante prévia consulta dos afetados e não podem resultar em pessoas desabrigadas.

Apesar da proteção constitucional e internacional do direito à moradia, o Brasil é internacionalmente conhecido pelas violações de direitos humanos na execução de desocupações forçadas. E o Poder Judiciário atua não para evitar as violações, mas para promovê-las, na condição de protagonista. São muitos os elementos que fundamentam essa afirmação.

O país foi visitado pelo Relator Especial da Organização das Nações Unidas sobre o Direito à Moradia Adequada<sup>44</sup> em duas ocasiões, sendo que em ambas se constatou a inadequação do arcabouço legislativo do país e da sua prática judicial. No relatório da visita de 2004, o especialista afirmou ser “[...] urgente que o Governo adote medidas e legislação

---

<sup>41</sup> O CG 7 define remoção forçada como a “[...] remoção permanente ou temporária contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica ou de outra natureza” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS apud BRASIL. **Direito à moradia adequada**, 2013. p. 14).

<sup>42</sup> *Anistia Internacional c. Itália*, n. 178/2019, 4 jul. 2019.

<sup>43</sup> *P. H. e outros c. Itália* (medidas provisórias), n. 25838/19, 20 maio 2019.

<sup>44</sup> O Relator Especial sobre o Direito à Moradia Adequada foi estabelecido no ano 2000 pela antiga Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (Resolução 2000/9). O mandato foi renovado mais recentemente, em 2020, pela Resolução 43/14 do Conselho de Direitos Humanos.

nacional para garantir proteção contra despejos forçados e garantir que quaisquer despejos sejam realizados em estrita conformidade com as obrigações internacionais existentes”<sup>45</sup>.

Na segunda visita, em 2010, a relatora Raquel Rolnik destacou que muitas remoções eram realizadas no Brasil sem consulta prévia ou aviso adequado às comunidades afetadas, as indenizações eram inexistentes ou insuficientes e não havia garantia de reacomodação. Como resultado, as famílias se viam forçadas a estabelecer novas moradias em locais irregulares, como favelas ou áreas de preservação ambiental<sup>46</sup>. Em outras palavras, o Poder Judiciário perpetuava os assentamentos informais, apenas mudando-os de lugar.

A literatura especializada já detectou uma cultura jurídica voltada para a sobrevalorização da propriedade sobre a posse<sup>47</sup> e a invisibilização do direito à moradia nos conflitos fundiários<sup>48</sup>. Mesmo quando o direito é mencionado pelos tribunais, sua eficácia costuma ser bloqueada por argumentos genéricos, como a reserva do possível<sup>49</sup>. Geralmente, os conflitos possessórios são resolvidos sem que os juízes examinem as consequências das desocupações para os removidos ou exijam a demonstração de que eles não ficarão desabrigados.

Muitos estudos tentaram explicar as razões do descompasso entre teoria e prática nas decisões proferidas em ações possessórias. Alguns atribuíram esse divórcio a razões ideológicas: o poder judiciário seria influenciado por uma ideologia proprietarista, privilegiando o título formal de proprietário em detrimento da função social da posse<sup>50</sup>. Outros se concentraram na inadequação da legislação infraconstitucional aos parâmetros

---

<sup>45</sup> UNITED NATIONS. Commission on Human Rights. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living**; addendum mission to Brazil. New York: United Nations, 2004.

<sup>46</sup> ROLNIK, Raquel. Report of the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. *In*: UNITED NATIONS. human Rights Council. **Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development**. Follow-up to country recommendations. Brazil, Cambodia, Kenya, 2013. Addendum. p. 12.

<sup>47</sup> OLIVEIRA, Lorena Cordeiro de. **O poder judiciário do Rio Grande do Norte e a luta pela terra**: um estudo a partir das ações possessórias em face de ocupações do MST nos municípios de Touros e São Gonçalo do Amarante. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST, Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional) – PUC, Rio de Janeiro, 2005.

<sup>48</sup> ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. **Revista de Direito GV**, v. 7, n. 2, p. 391-416, 2011.

<sup>49</sup> COUTINHO, Maria. Do brazilian courts contribute to the implementation of the right to housing? **FGV Direito SP Research**, n. 16, 2014. Paper Series.

<sup>50</sup> OLIVEIRA, op. cit.; QUINTANS, op. cit.

internacionais<sup>51</sup>. Houve ainda quem atribuisse esse padrão decisório a um problema de formação dos atores judiciais, que é baseada num formalismo que abstrai a dimensão social dos conflitos<sup>52</sup>. Seja como for, a afirmação de que o direito à moradia não recebe a proteção judicial devida é um consenso nesses estudos<sup>53</sup>. Nem mesmo a pandemia de Covid-19 alterou esse padrão decisório<sup>54</sup>. Pelo menos até o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Em abril de 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou no STF a ADPF 828. Na ação, depois de lembrar-se das milhares de famílias desocupadas compulsoriamente durante a pandemia – contrariando não só recomendações de órgãos internacionais, mas também a Constituição Federal, leis estaduais específicas e a Recomendação 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça<sup>55</sup> –, o partido ressaltou que desocupações forçadas durante a

---

<sup>51</sup> DANTAS, Função social na tutela possessória em conflitos fundiários, 2013; MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016; MILANO, Giovanna Bonilha. Crônicas de despejos anunciados: análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 3, p. 1249-1283, 2018; TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da mediação para efetivação de direitos humanos. Curitiba: **Terra de Direitos**, 2017.

<sup>52</sup> ABREU, op. cit.

<sup>53</sup> AHLERT, Betina; MOREIRA, Karine Lima; OLIVEIRA LELES, Kassy Lanuse de. A moradia e a pandemia: habitação no contexto da crise sanitária de Covid-19. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 7, n. 12, p. 20-40, 2021; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Inadimplemento do direito à moradia e legitimidade da ocupação: o Caso Circo-Escola em São Paulo. **Revista Direito e Práxis**, v. 5, n. 1, p. 267-283, 2014; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 2, 2015; CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse** – um estudo das normas internacionais e brasileiras aplicadas ao caso da vila dos pescadores de Jaraguá, em Maceió. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2016; DANTAS, Função social na tutela possessória em conflitos fundiários, 2013; GNANN, Ana Lúcia Valim. **Direito à moradia “sub judge”**: uma análise da atuação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no contexto da reforma urbana. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020; MARÇAL, Thais. **Direito fundamental social à moradia**. Rio de Janeiro: LerFixa, 2011; NASSAR, Paulo André. **Judicialização do direito à moradia e transformação social**: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011; PINTO NETO, Agenor Gomes. **A relevância constitucional do direito à moradia adequada nas remoções forçadas fundadas em questões ambientais**. Dissertação (Mestrado em Direito na área de Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 2018; OLIVEIRA, Kamilee Lima de. Direito social à moradia: análise sobre as ações de reintegração de posse em tempos de pandemia. **Revista de Direito**, v. 12, n. 2, p. 1-19, 2020.

<sup>54</sup> ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 2147-2173, 2021; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 10, p. 111-128, 2020.

<sup>55</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação no 90, de 2 de março de 2021**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>.

crise sanitária representavam graves violações a uma série de direitos, como os direitos à moradia, saúde, vida e dignidade.

O relator, ministro Luís Roberto Barroso<sup>56</sup>, concedeu parcialmente a medida cautelar em junho de 2021, suspendendo por seis meses despejos e desocupações coletivas anteriores à pandemia. Quanto às ocupações ocorridas depois do início da pandemia, embora não tenha suspenso as desocupações coletivas, o relator as condicionou ao oferecimento de abrigo público ou outra forma de garantia às pessoas removidas.

Depois de ocorridas diversas prorrogações, em outubro de 2022, atendendo parcialmente a amplo pedido realizado pelos *amici curiae*, o relator<sup>57</sup> determinou a adoção de um regime de transição para a retomada das desocupações judiciais e administrativas. A decisão foi integralmente referendada pelo plenário do tribunal, em acórdão do qual constaram as seguintes medidas:

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas.* Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários [...] 5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões [...] funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.

6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

7. *Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo.* A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição [...] <sup>58</sup>

Em resumo, o plenário do STF determinou a criação de um regime de transição para a retomada das reintegrações de posse judiciais e extrajudiciais. Quanto aos despejos decorrentes de contratos de locação, o tribunal não viu razão para submetê-los a um regime especial.

---

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828**. Relator: Min. Roberto Barroso, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>.

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828**, 2022.

<sup>58</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário Virtual). **ADPF 828 TPI-quarta-Ref**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1.º nov. 2022 a 2 nov. 2022.

O regime de transição compõe-se de três medidas. A primeira é a instalação de comissões pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, com o objetivo de “[...] mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes”. As comissões podem atuar em qualquer fase do litígio, auxiliando o juiz natural, que mantém competência decisória.

Deve ser celebrada a determinação de criação de comissões de conflitos fundiários pelos tribunais, as quais têm o potencial de desencadear, em estruturas burocráticas pouco permeáveis às reivindicações de movimentos de moradia, alterações no modo como os juízes entendem e julgam conflitos fundiários. No entanto, os aplausos devem ser contidos.

A decisão não afirmou a natureza permanente das comissões. Aliás, a inclusão dessa medida no tópico denominado “regime de transição” pode levar alguns tribunais a entender que tais órgãos auxiliares deverão atuar exclusivamente nas ações possessórias ajuizadas depois do início da pandemia, vindo a extingui-los posteriormente. Além disso, o STF não garantiu a independência para os membros dessa comissão. Melhor seria se o tribunal tivesse acolhido em maior extensão o pedido dos *amici curiae*, fixando o caráter permanente da comissão, com critérios objetivos de designação e atuação exclusiva dos seus membros. Perdeu-se grande oportunidade.

A segunda medida integrante do regime de transição foi a determinação de realização de audiências de mediação e inspeções judiciais pelas comissões como uma etapa prévia e necessária às desocupações coletivas. Mais uma vez, não ficou claro se a determinação será transitória – enquanto durar o regime de transição – ou permanente. De todo modo, tal determinação reproduz parcialmente o § 4.º do art. 2.º da Lei n.º 14.216/2021<sup>59</sup>, examinado adiante, com a diferença de que, pela decisão, as audiências de mediação devem ser realizadas pelas comissões de conflitos fundiários.

A terceira e última medida do regime de transição refere-se às desocupações administrativas. Embora os *amici curiae* tivessem pedido a proibição de desocupações

---

<sup>59</sup> BRASIL. Lei n.º 14.216, de 7 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 8 out. 2021.

extrajudiciais por entender que essas, por definição, violam o devido processo legal, o STF entendeu que elas são permitidas, desde que respeitadas as seguintes condições:

- (a) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas;
- (b) conceder prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida;
- (c) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas ou, ainda, adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Nesse ponto, a decisão foi inadequada. De fato, a vedação genérica de desocupações extrajudiciais seria desarrazoada. Proibição desse tipo não existe nem nas normas mais avançadas do direito internacional dos direitos humanos<sup>60</sup>. No entanto, medida tão grave como a desocupação forçada, que normalmente implica a perda de propriedade e a ameaça à integridade física dos envolvidos, deveria ser realizada extrajudicialmente apenas em casos de urgência<sup>61</sup>.

O STF falhou ao deixar de submeter ao Poder Judiciário todos os casos de desocupações coletivas que não sejam urgentes. Com a permissão genérica de desocupações extrajudiciais e a imposição de maior rigor nas ações possessórias, os entes públicos, especialmente os municípios, ficam incentivados a realizar desocupações administrativas, mesmo nos casos em que anteriormente preferiam ajuizar previamente as ações judiciais.

Embora os removidos possam acionar o Poder Judiciário para tentar impedir a desocupação, as condições reais de acesso à justiça para grupos vulneráveis estão muito distantes do ideal normativo da Constituição. Assim, podendo escolher entre a via direta – apenas eventualmente subordinada a controle externo – e a via judicial – com rígido controle pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e outros entes –, não é difícil perceber qual será o caminho preferencial de gestores sensíveis a apelos higienistas e pouco

---

<sup>60</sup> Ver, por exemplo, o Comentário Geral 7 ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, produzido pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, e o folheto informativo (ficha-resumo) 25 da ONU, sobre remoções forçadas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral n. 7: o direito à moradia adequada** (Art. 11 (1) do Pacto): Desocupações forçadas, 1997.

<sup>61</sup> Conforme Gustavo Binbenbojm, em regra, a autoexecutoriedade deve decorrer de previsão legal expressa ou decorrer implicitamente da lógica do sistema normativo. Além disso, a perda da liberdade e da propriedade devem estar sujeitas à reserva de jurisdição. O autor reconhece exceções, como a prisão em flagrante e a requisição administrativa. Contudo, segundo ele, “[...] caso a execução da medida administrativa possa ser requerida ao Poder Judiciário sem o risco de tornar-se ineficaz ou inútil, deve-se entender que o silêncio do legislador foi eloquente, em homenagem à maior garantia da liberdade e da propriedade” (BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2020. p. 115-116).

comprometidos com os direitos humanos. O STF pode ter pavimentado o caminho para a ineficácia da sua própria decisão.

Além disso, a decisão também determina, “tanto quanto possível”, a observância da Recomendação 90/2021 do CNJ<sup>62</sup>. Se, por um lado, foi positiva a menção à resolução do CNJ que recomenda aos juízes a observância das diretrizes estabelecidas na Resolução 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)<sup>63</sup>, por outro, o STF poderia ter indicado a necessidade de cumprir a medida que talvez seja a mais importante dentre as previstas na resolução do CNDH: a elaboração de plano de remoção e reassentamento. A simples recomendação de atendimento “tanto quanto possível” pode ser insuficiente para o efetivo cumprimento de soluções garantidoras de direitos humanos no âmbito dos conflitos fundiários. “Tanto quanto possível” converte-se facilmente em “caso se julgue conveniente”.

Finalmente, com relação aos despejos oriundos de locações imobiliárias, o tribunal fez distinção ilícita, distanciando-se dos parâmetros internacionais sobre direitos humanos. É preciso recordar que um dos principais<sup>64</sup> consectários do direito à moradia consiste na proibição de desocupações que resultem em pessoas desabrigadas. Segundo o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, constitui grave violação de direitos humanos a desocupação forçada sem a garantia de acomodação alternativa ou auxílio financeiro, independentemente da origem da posse – o que inclui, evidentemente, despejo por falta de pagamento de aluguel:

12. Considerando que alguns despejos podem ser justificáveis, como no caso de falta persistente de pagamento de aluguel ou de danos à propriedade alugada sem qualquer causa razoável, cabe às autoridades competentes garantir que eles sejam executados de maneira garantida por uma lei que seja compatível com o Pacto e que todos os recursos e soluções legais estejam disponíveis para os afetados.

13. As expulsões não devem resultar em indivíduos desabrigados ou vulneráveis à violação de outros direitos humanos. Quando os afetados forem incapazes de prover a si mesmos, o Estado Parte deve tomar todas as medidas apropriadas, até o máximo

<sup>62</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n.º 90, de 2 de março de 2021**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>.

<sup>63</sup> CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Resolução n.º 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossesssioruraisurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossesssioruraisurbanos.pdf).

<sup>64</sup> “The most important protection the ICESCR provides is that eviction must not lead to homelessness, or render an evicted person vulnerable to the violation of other human rights, through, for example, the provision of alternative accommodation that is not suitable” (WILSON, Stuart. The right to adequate housing. In: DUGARD, Jackie *et al.* (ed.). **Research handbook on economic, social and cultural rights as human rights**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 187.

de seus recursos disponíveis, para garantir que haja moradia alternativa adequada, reassentamento ou acesso a terras produtivas, conforme o caso (tradução nossa).<sup>65</sup>

Portanto, mesmos nos casos em que a desocupação é justificada, o poder público deve adotar todos os recursos disponíveis para garantir que os removidos não fiquem desabrigados. Por exemplo, se uma família de baixa renda deixa de conseguir pagar o aluguel e por isso é demandada em ação de despejo, o proprietário não pode ser obrigado a manter o contrato, mas o município deve ser notificado para informar se aquela família é elegível para alguma política habitacional.

Foi o que decidiu, por exemplo, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas no caso *Djazia e Bellili c. Espanha*<sup>66</sup>. Pela importância do caso para se compreender a extensão do direito à moradia, vale entender o pano de fundo<sup>67</sup>. Mohamed Ben Djazia e Naouel Bellili Djazia, pais de duas crianças, alugavam um quarto em Madri. Com o término do prazo do contrato de locação e motivada por inadimplemento recente, a locadora ajuizou ação de despejo contra a família, tendo seu pedido sido acolhido pelos tribunais espanhóis<sup>68</sup>. A família foi levada a um abrigo público de emergência por dez dias, depois morou em seu carro por quatro dias, antes de ser acomodada por um amigo.

Provocado, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas reconheceu que a segurança de posse, um dos elementos do direito à moradia, “[...] aplica-se também às pessoas que vivam em habitação alugada, pública ou privada”<sup>69</sup>. Afirmou que a proteção contra desocupações forçadas não se limita às desocupações coletivas promovidas pelo poder público, mas alcança também famílias que moram em regime de aluguel. Por fim, concluiu que “[...] o despejo dos autores, sem a garantia de habitação alternativa pelas

---

<sup>65</sup> UNITED NATIONS. **General comment 7**. The right to adequate housing: forced evictions. (Article 11[1] of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>.

<sup>66</sup> COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS. **Djazia e Belili c. Espanha**. Comunicação 05/2015, 21 jul. 2017.

<sup>67</sup> Para mais detalhes sobre o caso, ver VOLS, Michel; KUSUMAWATI, Erna Dyah. The international right to housing, evictions and the obligation to provide alternative accommodation: a comparison of Indonesia and the Netherlands. *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, v. 21, n. 2, p. 237-269, 2020.

<sup>68</sup> O Tribunal Constitucional da Espanha chegou a suspender o despejo, mas em seguida não admitiu o recurso de amparo por considerar inexistente violação de direito fundamental – o direito à moradia não está expressamente previsto na constituição espanhola.

<sup>69</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. **Djazia e Belili c. Espanha**. Comunicação 5/2015, 21 jul. 2017.

autoridades do Estado Parte como um todo, incluindo as autoridades regionais de Madri, constituiu uma violação do seu direito à moradia adequada”<sup>70</sup>.

Esse entendimento foi reforçado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no caso *Walter c. Bélgica*<sup>71</sup>:

**Dever dos Estados de fornecer moradia alternativa às pessoas, se necessário**

10.1 Em particular, os despejos não devem resultar em pessoas desabrigadas ou vulneráveis a outras violações dos direitos humanos. Quando os afetados forem incapazes de prover a si mesmos, o Estado Parte deve tomar todas as medidas apropriadas, até o máximo de seus recursos disponíveis, para garantir que haja moradia alternativa adequada, reassentamento ou acesso a terras produtivas, conforme o caso. O Estado Parte tem o dever de tomar medidas razoáveis para fornecer moradia alternativa às pessoas que ficaram desabrigadas como resultado do despejo, independentemente de o despejo ser iniciado por suas autoridades ou por entidades privadas, como o proprietário do imóvel. No caso de uma pessoa ser despejada de sua casa sem que o Estado Parte tenha concedido ou garantido uma acomodação alternativa, o Estado Parte deve demonstrar que considerou as circunstâncias específicas do caso e que, apesar de ter tomado todas as medidas razoáveis, ao máximo de seus recursos disponíveis, não foi capaz de garantir o direito à moradia da pessoa em questão. A informação fornecida pelo Estado Parte deve permitir ao Comitê considerar a razoabilidade das medidas tomadas, de acordo com o artigo 8 (4) do Protocolo Facultativo.

10.2 A obrigação de proporcionar habitação alternativa às pessoas despejadas que dela necessitem implica que, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Pacto, os Estados Partes devem tomar todas as medidas necessárias, até ao máximo dos seus recursos disponíveis, para assegurar esse direito. Os Estados Partes podem escolher uma variedade de políticas para alcançar esse objetivo. No entanto, todas as medidas adotadas devem ser deliberadas e concretas e direcionadas da forma mais clara possível para o cumprimento desse direito da maneira mais rápida e eficaz possível. As políticas de habitação alternativa em caso de despejo devem ser adequadas ao estado de necessidade dos interessados e à urgência da situação e devem respeitar a dignidade da pessoa. Além disso, os Estados Partes devem tomar medidas consistentes e coordenadas para resolver as deficiências institucionais e as causas estruturais da falta de moradia (tradução nossa)<sup>72</sup>.

A jurisprudência do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas contrasta com o padrão decisório nacional. No entanto, ela não é radical, pois não exige dos países que esses resolvam imediatamente todos os problemas habitacionais de sua população. Exige apenas o cumprimento de obrigações assumidas voluntariamente pelo país perante a comunidade internacional.

<sup>70</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Djazia e Belili c. Espanha*, 2017.

<sup>71</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. *Walter c. Bélgica*. Comunicação 61/2018, 23 nov. 2021.

<sup>72</sup> UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, concerning communication n.º 61/2018**. [S.l.] Economic and Social Council, 2021. p. 11; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. *Walter c. Bélgica*. Comunicação 61/2018, 23 nov. 2021.

Uma vez que o país tenha assinado ou ratificado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito à moradia (artigo 11.1) e o dever do Estado de adotar, até o máximo de seus recursos disponíveis, medidas que visem assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no pacto (artigo 2.1), a simples alegação de falta de recursos financeiros revela-se insuficiente. Cabe ao Estado provar que adotou as medidas que estavam ao seu alcance para tentar evitar o desabrigo da família. Entre as diversas políticas habitacionais possíveis estão o abrigo de emergência, a inscrição em programa de oferta de habitação subsidiada e o pagamento de auxílio aluguel.

Desse modo, não há por que excluir os inquilinos do âmbito de incidência do direito à moradia ou exigir o cumprimento do devido processo legal – que, segundo o próprio STF, inclui o dever de “[...] encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas”<sup>73</sup> ou a adoção de “outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia”<sup>74</sup> – apenas para os casos de reintegração de posse. Todas as pessoas gozam do direito à moradia, e locatários vulneráveis sofrem violações de direitos humanos quando são despejados sem receber assistência do poder público.

Outra novidade digna de nota veio não do Judiciário, mas do Legislativo. A Lei n.º 14.216/2021, publicada depois da concessão da primeira medida cautelar na ADPF 828, trouxe inovações importantes relativas ao tema da proteção contra remoções forçadas. A começar pela definição do fenômeno:

Art. 3.º Considera-se desocupação ou remoção forçada coletiva a retirada definitiva ou temporária de indivíduos ou de famílias, promovida de forma coletiva e contra a sua vontade, de casas ou terras que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis as formas adequadas de proteção de seus direitos, notadamente:

I – garantia de habitação, sem nova ameaça de remoção, viabilizando o cumprimento do isolamento social;

II – manutenção do acesso a serviços básicos de comunicação, de energia elétrica, de água potável, de saneamento e de coleta de lixo;

III – proteção contra intempéries climáticas ou contra outras ameaças à saúde e à vida;

IV – acesso aos meios habituais de subsistência, inclusive acesso a terra, a seus frutos, a infraestrutura, a fontes de renda e a trabalho;

V – privacidade, segurança e proteção contra a violência à pessoa e contra o dano ao seu patrimônio.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828**, 2022.

<sup>74</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>75</sup> BRASIL, Lei n.º 14.216, de 7 de outubro de 2021.

O conceito está alinhado com parâmetros internacionais. Segundo o Comentário Geral 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o direito à moradia adequada, desocupação forçada significa “[...] a remoção permanente ou temporária contra a sua vontade de indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão e acesso a formas apropriadas de proteção legal ou de outra natureza”<sup>76</sup>. No entanto, ao repetir a definição proposta pelo comitê da ONU, a Lei n.º 14.216/2021 incidiu nas mesmas falhas.

Segundo o próprio comitê, a expressão “desocupação forçada” (*forced eviction*) “[...] procura transmitir um sentido de arbitrariedade e de ilegalidade”<sup>77</sup>. Portanto, a ênfase do conceito não está na (in)voluntariedade da desocupação, mas na sua ilicitude. É o que se extrai também dos incisos do art. 3.º da Lei n.º 14.216/2021 (ausência de garantias aos removidos). Melhor seria, então, o adjetivo “ilícita” ou “injusta” em vez de “forçada”. Uma desocupação não deixa de ser forçada apenas porque cumpriu todos os requisitos legais.

Outro elemento do conceito que poderia ter sido mais bem delineado foi a expressão “coletiva”. Embora simples, o conceito não é unívoco. Alguns podem interpretar “coletivo” como antônimo de “individual”, satisfazendo-se com a presença de mais de um litigante no mesmo polo da ação (litisconsórcio passivo ou ativo). Outros podem exigir relação representativa entre presentes e ausentes (substituição processual), quando alguém é citado para apresentar defesa em nome de terceiros – normalmente discutindo-se direitos transindividuais. Há ainda quem possa ficar no meio do caminho, exigindo apenas grande número de sujeitos que atuem em nome próprio.

Adalmo Oliveira dos Santos Junior<sup>78</sup>, por exemplo, ao tratar do litígio coletivo sobre a posse no Código de Processo Civil, afirma que assim deveria ser considerado apenas o caso que envolve “número considerável de ocupantes”<sup>79</sup>:

O Código de Processo Civil que entra em vigor não indica a quantidade de pessoas envolvidas aptas a enquadrar a contenda sobre a posse como litígio sobre a posse de imóvel. Em teoria quando os ocupantes de imóvel forem mais de um poderia ser considerado um litígio coletivo. Todavia, não parece ter sido essa a finalidade do novo Código ao prever a hipótese. Em nada difere o direito se uma ou duas pessoas forem réus na reintegração de posse.

---

<sup>76</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral n. 7: O direito à moradia adequada (Art. 11 (1) do Pacto): desocupações forçadas**, 1997.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>78</sup> SANTOS JUNIOR, Adalmo Oliveira dos. A tutela da propriedade e o litígio coletivo pela posse de imóvel. *In*: MAZZEI, Rodrigo; PIAU, Layanna (org.), **Grandes temas do novo CPC: tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 45-65.

<sup>79</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 56.

Devido à participação do Ministério Público, União, Estado e Município, o mais consentâneo é que a aplicação fique restrita a hipóteses em que haja um número considerável de ocupantes<sup>80</sup>.

A proposta de Santos Junior falha pela excessiva insegurança jurídica, afinal, a definição ficaria sujeita a idiosincrasias do intérprete, sem balizas legais claras.

Também não é adequada a exigência de substituição processual, ao menos no polo passivo. Isso porque, como demonstra Edilson Vitorelli<sup>81</sup>, não existem ações coletivas passivas no Brasil. Aliás, o reconhecimento de ação coletiva de natureza possessória, com o substituto processual no polo passivo, frustraria o objetivo perseguido pelo Código de Processo Civil de 2015, pois fragilizaria a situação processual dos demandados.

A melhor interpretação do art. 3.º da Lei n.º 14.216/2021 é a literal: coletiva é a desocupação que envolve mais de um indivíduo. Desse modo, por exemplo, uma ação de reintegração de posse movida contra um casal já atrairia as garantias previstas no art. 3.º da Lei.

Ainda no campo terminológico, há outra consideração importante. O fato de a nova lei ter identificado condições necessárias para a lícita execução de desocupações coletivas não significa que desocupações individuais estejam dispensadas desses mesmos requisitos. Mesmo na ação de reintegração de posse movida contra uma única pessoa haverá grave violação de direitos humanos caso ela necessite e não encontre no poder público acomodação alternativa ou outro tipo de assistência adequada. O caráter aparentemente restritivo da Lei n.º 14.216/2021 não excluiu dos indivíduos a segurança da posse como elemento do direito humano à moradia.

Corretamente interpretado, o art. 3.º da Lei n.º 14.216/2021 pode revelar-se um marco no direito positivo brasileiro sobre desocupações forçadas. Até então, poucas normas esparsas reconheciam a necessidade de garantir os direitos das pessoas removidas<sup>82</sup>. De modo geral, em ações possessórias e demolitórias bastava ao juiz verificar a legitimidade da posse ou a

---

<sup>80</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>81</sup> VITORELLI, Edilson. Ação coletiva passiva e os litígios coletivos possessórios. In MAZZEI, Rodrigo; PIAU, Layanna (org.), **Grandes temas do novo CPC: tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 87-119.

<sup>82</sup> Por exemplo, o art. 4.º da Medida Provisória 2.220/2001 garante ao possuidor de imóvel público o exercício do direito de concessão de uso especial em outro local, caso a ocupação acarrete risco à vida ou à saúde dos ocupantes. No mesmo sentido, o § 3.º do art. 3.º-B da Lei 12.340/10 prevê que, se for imprescindível a remoção de pessoas que moram em áreas de risco, “[...] aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo”.

licitude das edificações – o destino dos removidos era uma questão de política pública, não um problema jurídico<sup>83</sup>.

Com a nova lei, reconheceu-se expressamente ser ilícita a remoção de pessoas “[...] sem que estejam disponíveis ou acessíveis as formas adequadas de proteção dos seus direitos”, tais como garantia de acomodação alternativa e de acesso a serviços públicos e aos meios habituais de subsistência, conforme já indicam os parâmetros internacionais sobre direito à moradia<sup>84</sup>.

Outro dispositivo interessante é o § 4.º do art. 2.º; diz a Lei que, depois de 31 de dezembro de 2021, o juiz *deverá* realizar audiência de mediação nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação<sup>85</sup>. Embora aplicável apenas às ocupações ocorridas depois de 31 de março de 2021 (art. 7.º, inciso I<sup>86</sup>), a norma expandiu o dever de mediação previsto no art. 565 do Código de Processo Civil (CPC)<sup>87</sup>, direcionado apenas para os casos de esbulho ou turbação da posse ocorridos há mais de um ano.

Além disso, o § 4.º do art. 2.º da Lei n.º 14.216/2021 impôs aos juízes o dever de realizar inspeção judicial nas áreas em litígio, convertendo em obrigação o que o art. 565 do CPC previu como mera faculdade.

A previsão legal, embora taxativa, não garante a efetiva realização da medida. Em primeiro lugar, ela pode ser encarada pelos juízes como mera formalidade, uma inconveniente etapa prévia à desejada desocupação. Em segundo lugar, os tribunais podem entender que a não realização da inspeção judicial configura nulidade relativa, demandando do interessado prova do efetivo prejuízo. Tudo dependerá, portanto, do modo como se interpretará a nova lei.

Em resumo, as decisões do STF na ADPF 828 e as inovações da Lei n.º 14.216/2021 podem aproximar a prática brasileira das desocupações forçadas dos parâmetros

---

<sup>83</sup> DANTAS, Função social na tutela possessória em conflitos fundiários, 2013.

<sup>84</sup> De acordo com o Comentário Geral 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre despejos forçados, para que as desocupações sejam compatíveis com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, essas somente podem ocorrer: (a) em circunstâncias excepcionais, depois de serem exploradas todas as alternativas possíveis de remoção, em consulta com os afetados; (b) quando não resultarem em pessoas desabrigadas; (c) mediante compensação adequada por qualquer dano material ou moral; (d) em respeito ao devido processo legal, que inclui os direitos de consulta prévia aos atingidos, prévio aviso sobre a data da remoção. Informação sobre o objetivo da remoção, presença de autoridades quando necessária e assistência jurídica.

<sup>85</sup> BRASIL, Lei n.º 14.216, de 7 de outubro de 2021 (grifo nosso).

<sup>86</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>87</sup> BRASIL. **Código de processo civil e normas correlatas**. 9. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. p. 121.

internacionais, reduzindo o fosso que atualmente as separa. No entanto, dado o histórico de pouca permeabilidade dos tribunais à gramática do direito à moradia, a sociedade e o CNJ precisam acompanhar a instalação das comissões, de modo a garantir que elas cumpram seu papel.

### 1.1.2 Dimensão política

#### 1.1.2.1 Habitação e Estado de Bem-Estar Social

Sob a perspectiva política, a habitação é considerada um dos pilares do estado de bem-estar social. Embora os estudos pioneiros não tenham abordado o tema<sup>88</sup>, esse setor da política social foi incluído em diversos estudos comparativos sobre regimes de *welfare states* produzidos a partir dos anos 2000<sup>89</sup>.

Existe uma relação direta e bidirecional entre política habitacional e modelo de estado de bem-estar social<sup>90</sup>. Por um lado, o regime de bem-estar de um país define os parâmetros de

---

<sup>88</sup> Os estudos pioneiros incluíam majoritariamente políticas relacionadas aos temas saúde, educação e seguridade social. Segundo Kemeny, isso se deveu mais à insuficiência de dados do que a um suposto desinteresse. Ver: KEMENY, Jim. Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. **Journal of Housing and the Built Environment**, v. 16, n. 1, p. 53-70, 2001.

<sup>89</sup> ALLEN, Judith. Welfare regimes, welfare systems and housing in Southern Europe. **European Journal of Housing Policy**, v. 6, n. 3, p. 251-277, 2006; ARBACI, Sonia. Ethnic segregation, housing systems and welfare regimes in Europe. **European Journal of Housing Policy**, v. 7, n. 4, p. 401-433, 2007; ARBACI, Sonia. **Paradoxes of segregation: housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities**, New Jersey: John Wiley & Sons, 2019; BLACKWELL, Timothy; KOHL, Sebastian. Historicizing housing typologies: beyond welfare state regimes and varieties of residential capitalism. **Housing Studies**, v. 34, n. 2, p. 298-318, 2019; Idem, ibidem; DEWILDE, Caroline; RONALD, Richard (org.). **Housing wealth and welfare**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017; HOEKSTRA, Joris. Housing and the welfare state in the Netherlands: an application of Esping-Andersen's typology. **Housing, Theory and Society**, v. 20, n. 2, p. 58-71, 2003; HOEKSTRA, Joris. **Divergence in European welfare and housing systems**. Amsterdam: IOS Press, 2010; HOEKSTRA, Joris. **Housing and the welfare state: changing perspectives and a research agenda**. [S.l.]: ENHR, 2013; KOHL, Sebastian. The political economy of homeownership: a comparative analysis of homeownership ideology through party manifestos. **Socio-Economic Review**, v. 18, n. 4, p. 913-940, 2020; RONALD, Richard. Transformations in housing and housing policy research: plus ça change, plus c'est la même chose. **International Journal of Housing Policy**, v. 20, n. 1, p. 1-5, 2020; VENTER, Anita *et al.* Reinterpreting South African housing policy through welfare state theory. **Housing, Theory and Society**, v. 32, n. 3, p. 346-366, 2015.

<sup>90</sup> Apesar dessas dificuldades conceituais, estado de bem-estar pode ser compreendido como aquele que “[...] possibilita o exercício dos direitos sociais, protege as pessoas dos riscos sociais correntes e, simultaneamente, estabelece limites aos efeitos socialmente diferenciadores do mercado” (DRAIBE, Sonia Miriam. Dicionário de políticas públicas. In: GIOVANNI, Geraldo de; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.), **Dicionário de políticas públicas**, 3. ed. São Paulo: Unesp, 2012. p. 1028-1039.

atuação das suas políticas sociais, moldando assim o sistema de habitação<sup>91</sup>. Por outro, a política habitacional interage com as demais políticas sociais e ajuda a formar o regime assistencial. Se, por exemplo, um país incentiva o regime de ocupação de imóveis por meio da aquisição da casa própria em vez da ocupação por aluguel, o imóvel pode ser utilizado pelas famílias para se protegerem de riscos como a incapacidade laborativa ou desemprego. Com isso, a gestão de riscos sociais deixa de ser protagonizada pelo Estado e passa a ser realizada pelos indivíduos com base no próprio patrimônio – o que se chama de “bem-estar baseado em ativos” (*asset-based welfare*)<sup>92</sup>.

Há pelo menos três maneiras de relacionar os sistemas habitacionais aos regimes de bem-estar. Uma enfatiza as implicações sociais da prevalência da casa própria sobre outras formas de ocupação de residências, como locação ou acomodações públicas<sup>93</sup>; outra, mais ampla, analisa a estrutura da provisão habitacional – se centrada no estado ou no mercado – e a oferta e regulação de uso da terra<sup>94</sup>; finalmente, a terceira aplica a tipologia de Esping-Andersen para classificar os sistemas habitacionais<sup>95</sup>.

Tendo em vista a ampla difusão da tipologia de Esping-Andersen, sua abordagem traz importantes ganhos operacionais. Para ele, as comparações entre países devem levar em conta principalmente duas dimensões: a) a capacidade do Estado de desmercantilizar<sup>96</sup> o acesso a

---

<sup>91</sup> STEPHENS, Mark *et al.* **Study on housing exclusion**: welfare policies, housing provision and labour markets. Brussels: European Commission, 2010. p. 11.

<sup>92</sup> DEWILDE; RONALD (org.), **Housing wealth and welfare**; LANGLEY, Paul. Assets and assetization in financialized capitalism. **Review of International Political Economy**, v. 28, n. 2, p. 382-393, 2021; LENNARTZ, Christian; RONALD, Richard. Asset-based welfare and social investment: competing, compatible, or complementary social policy strategies for the new welfare state? **Housing, Theory and Society**, v. 34, n. 2, p. 201-220, 2017; MOSCIARO, Mayra; AALBERS, Manuel B. Asset-based welfare in Brazil. **Housing Studies**, v. 35, n. 2, p. 376-389, 2020; PRABHAKAR, Rajiv. A house divided: asset-based welfare and housing asset-based welfare. **International Journal of Housing Policy**, v. 19, n. 2, p. 213-231, 2019.

<sup>93</sup> ALLEN, Welfare regimes, welfare systems and housing in Southern Europe; KEMENY, Jim. **From public housing to the social market**: rental policy strategies in comparative perspective. London; New York: Routledge, 1995; KEMENY, Comparative housing and welfare; KEMENY, Jim. “The really big trade-off” between home ownership and welfare: castles’ evaluation of the 1980 thesis, and a reformulation 25 Years on. **Housing, Theory and Society**, v. 22, n. 2, p. 59-75, 2005; Idem. Corporatism and Housing Regimes. **Housing, Theory and Society**, v. 23, n. 1, p. 1-18, 2006.

<sup>94</sup> ARBACI, **Paradoxes of segregation**: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities, 2007; BARLOW, James; DUNCAN, Simon. **Success and failure in housing provision**: European systems compared. Oxford: Pergamon, 1994.

<sup>95</sup> HOEKSTRA, 2003.; 2010.; MATZNETTER, W. Social housing policy in a conservative welfare state: Austria as an example. **Urban Studies**, [S.l.], v. 39, n. 2, p. 265-282, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00420980120102966>; VENTER *et al.*, Reinterpreting South African housing policy through welfare state theory, 2015.

<sup>96</sup> Desmercantilização (*decommodification*) é definida por Esping-Andersen como o grau com que indivíduos ou famílias podem manter um padrão de vida socialmente aceitável. Independentemente da participação do

bens e serviços essenciais, ou seja, de transformá-los em direitos cujo acesso não é inteiramente subordinado ao mercado<sup>97</sup>; e b) a capacidade do Estado de estimular ou desestimular a estratificação social, ou seja, a divisão dos benefícios sociais de acordo com as classes de trabalhadores<sup>98</sup>. A partir de dados sobre benefícios públicos pagos a doentes, desempregados e idosos em 18 países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ele propôs três tipos ideais de regimes de bem-estar: liberal (residual), conservador (corporativista) e social-democrata (igualitário).

O tamanho do setor de habitação social em cada país segue parcialmente a tipologia de Esping-Andersen. Países com regimes de bem-estar liberais (Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia) tendem a apresentar baixo grau de desmercantilização, com um setor de habitação social que varia entre 3,5% e 3,8% do estoque nacional, e alto grau de estratificação, já que os benefícios são residuais e tendem a estigmatizar os usuários do serviço. A exceção é o Reino Unido, que apresenta nível moderado<sup>99</sup> de participação da habitação social no estoque nacional: 16,7%<sup>100</sup>.

Regimes conservadores apresentam uma relação ambígua<sup>101</sup> com a habitação social. A França, por exemplo, tem critérios amplos de elegibilidade, contemplando cerca de 60% da população<sup>102</sup> e mantém uma quantidade moderada<sup>103</sup> de habitação social, chegando a 16% de todo o estoque<sup>104</sup>.

---

mercado. Ver: ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990. p. 37.

<sup>97</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>98</sup> ESPING-ANDERSEN, **The three worlds of welfare capitalism**, 1990. p. 57.

<sup>99</sup> No entanto, a estratificação permanece coerente com a tipologia de Esping-Andersen, pois os usuários do serviço sofrem estigma social. Ver: HASTINGS, Annette. Stigma and social housing estates: Beyond pathological explanations. **Journal of Housing and the Built Environment**, v. 19, n. 3, p. 233-254, 2004.

<sup>100</sup> OECD. **Social housing: a key part of past and future housing policy**. Paris: OECD, 2020.

<sup>101</sup> A ambiguidade do regime conservador não é exclusividade da política habitacional. “Casos difíceis” ou mistos também foram detectados nas análises mais amplas sobre regimes de bem-estar. Ver: DRAIBE, Sônia. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.), **Políticas públicas no Brasil**, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 27-64. Essa é uma dificuldade inerente à metodologia *cluster*, que agrupa diversos países em apenas uma categoria.

<sup>102</sup> OECD. **Social housing: a key part of past and future housing policy**, 2020.

<sup>103</sup> Apesar do desenho aparentemente generoso, a política de habitação social da França é criticada, porque grupos menos necessitados impedem que os mais vulneráveis acessem o serviço social.

<sup>104</sup> HOUSING EUROPE. **The state of housing in the EU, 2021**. Brussels: Housing Europe, 2021.

A Alemanha, em contraste, tem uma política habitacional limitada e residual<sup>105</sup>: apenas 3% do estoque é destinado à habitação social<sup>106</sup>.

A Áustria<sup>107</sup> apresenta surpreendentes 23,6%, enquanto a Bélgica, 5,4%; e a Suíça, 5%<sup>108</sup>. Assim, o regime conservador de bem-estar parece ter pouca relação com as características da política habitacional, uma vez que ela apresenta grandes variações entre os países.

Já os países de regimes sociais-democratas são consistentemente mais generosos na habitação social. Na Suécia, embora não haja oficialmente nenhuma política com o nome de “habitação social”, 17% do estoque nacional é composto por habitações de propriedade pública (empresas municipais), o país oferece gratuitamente ou a preços abaixo do mercado o serviço de habitação a qualquer pessoa, sem critérios de elegibilidade (modelo universalista)<sup>109</sup>. Além disso, outros 24% do estoque são de propriedade de cooperativa de moradores<sup>110</sup>.

Na Noruega, o modelo universalista de habitação social vem sendo gradativamente substituído por um modelo focalizado nos grupos mais vulneráveis<sup>111</sup> – tendência apresentada em toda a Europa continental<sup>112</sup>. Embora a quantidade atual de habitações públicas seja pequena (4%), parte relevante do estoque nacional é composta por habitações de cooperativas (14%)<sup>113</sup>. Isso não significa que a habitação deixou de constituir um pilar importante do regime de bem-estar; apenas houve uma mudança de foco: da locação/coletivização para a

<sup>105</sup> MARQUARDT, Susanne; GLASER, Daniel. How Much State and How Much Market? Comparing Social Housing in Berlin and Vienna. **German Politics**, p. 1-20, 2020.

<sup>106</sup> HOUSING EUROPE. **The State of Housing in the EU, 2021**. Disponível em: [https://www.stateofhousing.eu/The\\_State\\_of\\_Housing\\_in\\_the\\_EU\\_2021.pdf](https://www.stateofhousing.eu/The_State_of_Housing_in_the_EU_2021.pdf).

<sup>107</sup> Um dos fatores que podem explicar o tamanho do estoque da habitação social na Áustria, país classificado como de regime de bem-estar conservador, é a força inercial da política de habitação. A política foi criada tardiamente, apenas no período de reconstrução depois da Segunda Guerra. Afirmam ser uma demonstração de *path dependency*: MATZNETTER, social housing policy in a conservative welfare state, 2002; e LÉVY-VROELANT, Claire; REINPRECHT, Christoph; ROBERTSON, Douglas *et al.* Learning from history: path dependency and change in the social housing sectors of Austria, France, the Netherlands and Scotland, 1889-2013. In: SCANLON, Kathleen; WHITEHEAD, Christine; ARRIGOITIA, Melissa Fernández (org.). **Social housing in Europe**. Oxford: Wiley Blackwell, 2014. p. 277-294.

<sup>108</sup> HOUSING EUROPE, op. cit., 2021.

<sup>109</sup> SCANLON, Kathleen; WHITEHEAD, Christine M. E.; ARRIGOITIA, Melissa Fernández. **Social housing in Europe**. Stockholm: European Policy Studies, 2015.

<sup>110</sup> HOUSING EUROPE, op. cit., 2021.

<sup>111</sup> SANDLIE, Hans; GULBRANDSEN, Lars. The social homeownership model: the case of Norway. **Critical Housing Analysis**, v. 4, n. 1, p. 52-60, 2017.

<sup>112</sup> SCANLON; WHITEHEAD; FERNÁNDEZ ARRIGOITIA, **Social housing in Europe**, 2015.

<sup>113</sup> HOUSING EUROPE, **The State of Housing in the EU, 2021**.

aquisição da casa própria. Dados os fortes subsídios para a aquisição da propriedade, Sandlie e Gulbrandsen<sup>114</sup> nomeiam a política habitacional norueguesa de “modelo social proprietarista” (*social home ownership model*). Assim, apesar de o estoque de moradias destinadas a aluguel social ser modesto, o apoio público para a aquisição da casa própria é universal<sup>115</sup>.

Por fim, na Dinamarca 21% do estoque nacional é dedicado à habitação social<sup>116</sup>, e as unidades são designadas de modo universal, independentemente da situação financeira<sup>117</sup>.

Dessa forma, os regimes de bem-estar ajudam a agrupar importantes semelhanças e diferenças entre os países. Países com regime liberal tendem a apresentar menor desmercantilização da habitação, com pouca regulação do mercado habitacional e políticas de assistência residuais; países com regime conservador tendem a apresentar relativa desmercantilização da habitação, com moderada regulação do mercado habitacional e políticas de assistência focalizadas; países com regime social-democrata tendem a apresentar alta desmercantilização da habitação, com forte regulação do mercado habitacional e políticas de assistência universais.

Embora essas características não sejam imutáveis – há indícios de um processo de convergência para o modelo liberal, com políticas habitacionais mais mercantilizadas e fragmentadas –, as categorias continuam úteis, porque as políticas públicas de modo geral são condicionadas pela trajetória (*path dependency*).

É impossível tipificar o regime de estado de bem-estar brasileiro sem examinar a política habitacional. Embora a história dessa importante política setorial seja explorada no capítulo seguinte, cabe aqui um resumo de que forma ela ajudou a formar o *welfare state* no Brasil.

Entre 1930 e 1943, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão, que não se limitaram a instituir a previdência social, mas também atuaram fortemente na provisão de habitação aos seus filiados. O momento foi marcado por forte centralização no governo federal de instrumentos institucionais, administrativos e financeiros. Esse desenvolvimento continuou no período democrático de 1945 a 1964, mas manteve um caráter profundamente seletivo, heterogêneo e fragmentário. Durante esse período, o sistema de previdência não

---

<sup>114</sup> SANDLIE; GULBRANDSEN, *The Social Homeownership Model: the case of Norway*, 2017.

<sup>115</sup> “This creates tensions between a general housing policy promoting home ownership and a targeted social housing policy offering housing through the public sector” (Idem, *ibidem*).

<sup>116</sup> HOUSING EUROPE, **The State of Housing in the EU, 2021**.

<sup>117</sup> BRAGA, Michela; PALVARINI, Pietro. **Social housing in the EU**. Brussels: European Union, 2013.

incluía trabalhadores rurais nem informais, e os benefícios e contribuições eram proporcionalizados. Em razão disso, entre 1930 e 1964, se estabeleceu um regime de estado de bem-estar que pode ser caracterizado como “conservador corporativista” (ou simplesmente “conservador”), na concepção de Esping-Andersen. Essa afirmação é corroborada por Marcelo Medeiros:

É a partir de 1930 que se torna nítida a constituição de um *Welfare State* no Brasil, com políticas sociais de profundo caráter conservador. De acordo com a perspectiva corporativista dos grupos no poder, nesse período predominava um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes eram encarados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado. Assim, uma marca do surgimento do *Welfare State* brasileiro é o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos de trabalhadores, como mostra Barcellos: [...]. No período compreendido entre 1945 e 1964, o Brasil viveu a fase de democracia populista de sua política. De acordo com Malloy, isso representou uma mudança formal no sistema representativo, mas, no que diz respeito à construção do *Welfare State*, não foram observadas mudanças significativas.<sup>118</sup>

Com o governo militar, foram introduzidas medidas legislativas, institucionais e financeiras, organizando-se sistemas nacionais e/ou estatais e regulando-se os serviços sociais básicos. Essas medidas reduziram parcialmente o modelo de atuação então vigente, fragmentado e socialmente seletivo. Houve uma tendência universalizante na provisão de alguns serviços públicos, com a ampliação das coberturas. Apesar disso, “[...] o caráter redistributivo do *welfare state* brasileiro foi reduzido”<sup>119</sup>, já que os ganhos foram concentrados no topo da distribuição de renda, como mostra Pedro de Souza<sup>120</sup>. Exemplo dessa “expansão refluyente” foi a substituição dos Institutos de Aposentadoria e Pensão pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e depois pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Também é nesse período que se cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, até hoje a principal fonte de financiamento do setor habitacional.

A ação estatal perdeu o caráter populista que caracterizou o período de Getúlio Vargas e passou a apresentar duas características: políticas assistencialistas que buscavam disfarçar o aumento da desigualdade; e políticas desenvolvimentistas que incluíam não apenas a indústria,

---

<sup>118</sup> MEDEIROS, Marcelo. *A trajetória do Welfare State no Brasil*: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos 1990. Brasília: Ipea, 2001. p. 9-12.

<sup>119</sup> Idem, *ibidem*, p. 14.

<sup>120</sup> SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. *Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos, 1926-2013*. 1. ed. São Paulo: Hucitec; Anpocs, 2018.

mas a qualificação da mão de obra. O regime continuava conservador<sup>121</sup>, já que o Estado ainda distribuía muitas prestações de acordo com a estratificação social, mas se esboçava ali uma expansão das políticas sociais.

Até as reformas da década de 1980, o *welfare state* brasileiro era caracterizado por centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais<sup>122</sup>. Com a Constituição Federal de 1988, a trajetória do estado de bem-estar brasileiro adquiriu um marco legal social-democrata, que começou a ser implementado na década de 1990. Foram lançadas as bases para uma Administração Pública institucionalmente descentralizada, participativa, dialógica e inspirada pela visão da assistência social como direito, com prestações universais e gratuitas:

De uma visão vaga e frouxa da política – entendida como um modo de acudir os pobres através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado, isoladamente ou em parceria com organizações filantrópicas – o conceito tende hoje a estar associado a ações públicas que garantam aos setores carentes, afetados por tipos e graus variados de exclusão social, o exercício dos direitos sociais básicos<sup>123</sup>.

Essa expansão da assistência pública universal e gratuita não foi inteiramente encampada pelos governos imediatamente posteriores à promulgação da Constituição Federal, mas a estabilização monetária e o desenvolvimento institucional promovidos por eles, especialmente entre meados da década de 1990 e a primeira metade da década de 2000, permitiram um aprofundamento das bases social-democratas que inspiraram a Constituição.

Portanto, embora o caso brasileiro seja marcado por avanços e recuos, e ainda que, por definição, seja impossível a reprodução perfeita de um tipo ideal, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 busca a superação do componente clientelístico que marcou a política social brasileira, na tentativa de aproximar o regime de bem-estar brasileiro ao modelo social-democrata.

---

<sup>121</sup> Para um argumento diferente, que classifica o período da ditadura militar como regime liberal de *welfare state*, ver: CORRÊA, Ricardo de Gouvêa. **Diálogo com o tipo ideal de política habitacional em um estado de bem-estar social**: contribuição para a qualificação da produção de moradias no Brasil. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. p. 82-83.

<sup>122</sup> AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (org.). **Projeto: A política social em tempo de crise**: articulação institucional e descentralização: reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília: Cepal-MPAS, 1989. p. 85-178; DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: BRASIL. Ipea-Iplan. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas – políticas sociais e organização do trabalho. Brasília, DF: Ipea, 1989, v. 4. p. 15.

<sup>123</sup> DRAIBE, Sonia Miriam. A política brasileira de combate à pobreza. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **O Brasil e o mundo no limiar do novo século**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998. v. 2. p. 302.



### 1.1.2.2 Economia política da habitação: agentes, interesses e instituições

A provisão habitacional quase sempre resulta da combinação entre Estado, mercado e sociedade civil. Em termos políticos, essa interação pode ser decomposta em *agentes privados*, *agentes comunitários* e *agentes públicos*<sup>124</sup>.

*Agentes privados* atuam visando ao lucro. É possível classificá-los em três grupos<sup>125</sup>: a) construtores e incorporadores, que fabricam a habitação; b) locadores, que cedem onerosamente imóveis já construídos; e c) financiadores, que aproximam vendedores e compradores, melhorando a eficiência alocativa e fomentando o mercado habitacional. Eles constituem a espinha dorsal da indústria, exercendo grande influência sobre o desenho urbano e a política habitacional.

*Agentes comunitários* são organizações não governamentais e sem fins lucrativos, criadas normalmente sob a forma de cooperativas, que fornecem e administram habitações gratuitamente ou a preços reduzidos. Elas podem atuar tanto na construção de novas moradias quanto na restauração de imóveis antigos e no fornecimento de locação social<sup>126</sup>.

O modelo cooperativo de produção habitacional é muito presente em países europeus<sup>127</sup>. No Brasil, embora elas tenham sido previstas na Lei n.º 5.764/1971<sup>128</sup>, o impacto das sociedades cooperativas ainda é pequeno, com produção limitada diante da oferta de imóveis<sup>129</sup>. Segundo o advogado e urbanista Edilson Henrique Mineiro, existem “entraves jurídicos relevantes” ao desenvolvimento do modelo cooperativo na produção de habitação de interesse social no Brasil<sup>130</sup>.

---

<sup>124</sup> HAWTREY, Kim. Housing market institutions. In: SMITH, Susan J. (org.). **International encyclopedia of housing and home**. Amsterdam: Elsevier, 2012. p. 528-537.

<sup>125</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>126</sup> Idem, *ibidem*, p. 532.

<sup>127</sup> SCANLON; WHITEHEAD; FERNÁNDEZ ARRIGOITIA, **Social housing in Europe**, 2015.

<sup>128</sup> BRASIL. Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo. Institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10354, 16 dez. 1991.

<sup>129</sup> Para um estudo aprofundado sobre as cooperativas habitacionais sob uma ótica jurídica, ver a dissertação de mestrado de Maria Paula Dallari Bucci: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Cooperativas de habitação no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

<sup>130</sup> MINEIRO, Edilson Henrique. Os dilemas jurídicos da produção autogestionária de habitação de interesse social. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 3, n. 4, p. 135-154, 2017.

*Agentes públicos* exercem múltiplos papéis no funcionamento dos mercados habitacionais. Em primeiro lugar, são eles que criam as regras do jogo, desenhando normas e instituições que definem o modo de produção e o consumo das habitações. O tamanho do mercado pode ser influenciado pela extensão do fornecimento público de habitação ou pela promoção ou tolerância de posses informais, e a fluidez das transações imobiliárias depende das barreiras burocráticas e dos incentivos estatais. O que pode parecer ser um mercado livre frequentemente decorre de forte ação do Estado<sup>131</sup>.

Além de criar as normas, o Estado também atua como operador da política habitacional. O poder público pode atuar construindo diretamente ou subsidiando a construção de habitações, apoiando financeiramente inquilinos e locadores, facilitando regularizações fundiárias, subsidiando a compra de materiais para construção, prestando assessoria técnica, gerindo conjuntos habitacionais, facilitando financiamentos privados, fiscalizando as condições de empréstimos e assim por diante. Poucos setores econômicos demandam mais atenção e energia do poder público do que o da habitação<sup>132</sup>.

A relação entre agentes privados, comunitários e públicos é intensa. Às vezes eles trabalham juntos, às vezes com propósitos cruzados. Cada grupo se organiza em torno de interesses comuns (lucro, impacto social e voto), que são promovidos por pessoas nem sempre identificáveis (lobistas, burocratas e assessores políticos). Eles frequentemente se associam – formal ou informalmente – com o fim de criar condições para prosperar e influenciar a política habitacional<sup>133</sup>.

Em termos bilaterais, a interação entre agentes privados e comunitários parece seguir mais a lógica competitiva: quanto maior a força de um, menor a do outro. De acordo com o sociólogo britânico Jim Kemeny, os sistemas habitacionais podem ser divididos em dois tipos: dual e integrado<sup>134</sup> (ou unitário<sup>135</sup>).

---

<sup>131</sup> CLAPHAM, David. **Remaking housing policy: an international study**. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2019. p. 41.

<sup>132</sup> HAWTREY, Housing Market Institutions, 2012. p. 533.

<sup>133</sup> KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. 2015. 359 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

<sup>134</sup> KEMENY, **From public housing to the social market**.

<sup>135</sup> Embora posteriormente Kemeny e coautores tenham distinguido os sistemas unitário e integrado, propondo que no segundo a importância das organizações não lucrativas seria maior do que no primeiro, os termos são utilizados aqui de forma indistinta, pois o aprofundamento no trabalho de Kemeny vai além do escopo deste artigo.

No mercado dual, o setor privado de locações é protegido pelo Estado e sofre mínima influência do setor de habitação social, reservado apenas aos mais pobres. Os provedores da habitação social são fortemente controlados pelo Estado e seu atendimento deve obedecer a testes rigorosos de necessidade. Como resultado da força política dos proprietários e locadores, o preço dos aluguéis tende a ser elevado. São exemplos desse sistema habitacional: Inglaterra, Estados Unidos e Canadá.

Por outro lado, no mercado integrado o setor de habitação social é suficientemente desenvolvido e compete efetivamente com o setor privado. A competição reduz a necessidade de barreiras regulatórias entre os setores e força uma redução geral do preço das locações. Exemplos de países com sistema habitacional integrado ou unitário são: Suíça, Suécia e Holanda<sup>136</sup>.

A relação entre agentes privados e agentes governamentais é ainda mais evidente. Algumas vezes, o Estado compete diretamente com agentes privados ao construir e entregar unidades habitacionais por meio de entidades estatais. Foi o que fizeram, por exemplo, os Institutos de Aposentadoria e Pensão, o Banco Nacional de Habitação e as Companhias Metropolitanas de Habitação. Na maioria dos casos, porém, a relação entre o poder público e o setor privado é indireta: o Estado atua regulando e fomentando o mercado habitacional.

Agentes comunitários e agentes públicos também interagem intensamente entre si, com profunda repercussões políticas e institucionais<sup>137</sup>. No Brasil, por exemplo, essa interação entre poder público e organizações não governamentais resultou na renovação da política de habitação, em âmbito nacional, nas décadas de 1990 e 2000, substituindo a atuação centralizada do governo federal – levada a cabo até então pelo Sistema Financeiro de Habitação e pelo Banco Nacional de Habitação – por uma versão descentralizada e participativa<sup>138</sup>. O embrião desse processo de renovação estava no Projeto Moradia, um conjunto de propostas elaborado por uma ampla coalização formada por gestores locais, setor privado, ONGs, universidades e movimentos sociais, que inspirou importantes inovações

---

<sup>136</sup> KEMENY, Jim; KERSLOOT, Jan; THALMANN, Philippe. Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. *Housing Studies*, v. 20, n. 6, p. 855-872, 2005.

<sup>137</sup> TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. p. 105-138.

<sup>138</sup> BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.urb – Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, p. 70-104, 2008; BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula. A questão da habitação popular**. Tradução. Curitiba: Base Editorial, 2015.)

institucionais, como o Plano Nacional de Habitação, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Estatuto da Cidade<sup>139</sup>.

### 1.1.3 Dimensão econômica

#### 1.1.3.1 Características da mercadoria

Habitações são mercadorias que podem ser compradas, vendidas ou alugadas. Do ponto de vista da demanda, habitação é um serviço que pode ser consumido por meio de compra ou locação; do ponto de vista da oferta, é um ativo que pode ser rentabilizado por meio de venda ou aluguel. Como essas transações são onerosas, elas são baseadas em dinheiro, não em direitos: compra ou aluga um imóvel quem tem recursos financeiros, não necessariamente quem precisa do bem. No entanto, habitações não são mercadorias como outras quaisquer. Pelo menos oito características demonstram sua peculiaridade.

Moradias são *imprescindíveis*. Embora as pessoas possam escolher entre ter ou não um carro, um ventilador ou uma televisão, todos precisam de alojamento. Habitação é um bem essencial que provê abrigo contra intempéries e dentro do qual ocorre a reprodução social<sup>140</sup> (convivência familiar e social). Isso faz com que a maioria das sociedades não se satisfaça com soluções de mercado e invoque o poder público para amparar famílias que não conseguem por si só atender às suas necessidades habitacionais.

Elas são *heterogêneas*. As pessoas podem habitar em pequenos apartamentos, casas convencionais, mansões, barracos, palafitas, ocas etc. As diferenças entre os tipos de residência vão muito além do nome: os espaços podem ser pequenos ou amplos, pode ou não haver área externa, a estrutura pode ser de alvenaria ou de pau a pique, a construção pode estar sobre a terra ou sobre a água. A enorme variação impõe sérias dificuldades na elaboração de indicadores de estoque e déficit habitacional. Além das diferenças na edificação, quando se escolhe uma casa elege-se também um bairro ou vizinhança, com

---

<sup>139</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>140</sup> VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. **Cadernos Metrópole**, n. 9, p. 165-171, 2003.

diferenças muitas vezes marcantes em infraestrutura e acesso a empregos e serviços. Para complicar ainda mais, seu uso pode ser modificado, passando de residencial para comercial ou até mesmo industrial. Portanto, o preço de uma habitação vai muito além do espaço físico onde habita a família, incorporando elementos do seu entorno<sup>141</sup>.

Habitações têm uma *produção complexa*, o que resulta em alto valor agregado. Em outras palavras, elas são caras e produzidas mediante a confluência de diversos setores econômicos. Sua produção envolve construtoras, produtores de materiais, cartórios, instituições financeiras, prestadores de serviço, seguradoras, proprietários da terra, órgãos governamentais etc.<sup>142</sup> Como consequência, a produção habitacional ao mesmo tempo é influenciada por e influencia fatores macroeconômicos.

Elas são *inelásticas*. Como a construção de moradias envolve o investimento de grandes volumes de capital, trabalho e tempo, mudanças na demanda não repercutem imediatamente na oferta. Por outro lado, em razão do elevado tempo de maturação, os investimentos habitacionais somente respondem a incentivos em longo prazo<sup>143</sup>. O poder do governo para induzir a solução de déficit habitacional em curto prazo é altamente limitado.

São *especialmente duráveis*. Como os imóveis degradam-se lentamente, a construção ou aquisição de uma residência pode ser legada para gerações futuras, desde que receba manutenção adequada. Isso converte a habitação em instrumento de preservação de valor e redistribuição de renda intergeracional, função que poucos bens conseguem desempenhar. Por isso, em países com situação macroeconômica complicada e setor financeiro limitado – Índia, por exemplo – famílias costumam utilizar a casa como poupança, aplicando nos prédios os excedentes de renda. É uma forma de proteger e transmitir o patrimônio para as gerações futuras.

Moradias são, ao mesmo tempo, *bens de consumo e veículos de investimento*. A habitação pode ser utilizada para a satisfação final de necessidades básicas (serviços habitacionais) ou para a composição de investimentos. A natureza especulativa dos investimentos afeta não só a disponibilidade e o preço dos imóveis residenciais, mas a economia como um todo. Como todo ativo financeiro, os investimentos imobiliários estão sujeitos a bolhas econômicas que podem ser facilitadas por regulações frouxas. Como

---

<sup>141</sup> O'SULLIVAN, Arthur. *Urban economics*. 8. ed. New York: McGraw-Hill-Irwin, 2012. p. 367-368.

<sup>142</sup> VALENÇA, Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar, 2003.

<sup>143</sup> LUCENA, José Mário Pereira de. *O mercado habitacional no Brasil*. 1981. 376 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto Brasileiro de Economia, Rio de Janeiro, 1981. p. 6-7.

observou Pattillo, “[...] a habitação deixou de ser uma simples mercadoria para ser uma tecnologia financeira complexa que mostrou a capacidade de colocar quase toda a economia mundial de joelhos na Grande Recessão”<sup>144</sup>.

Elas são *imóveis*. Embora algumas pessoas residam em trailers e casas móveis, essa certamente não é a regra. A imensa maioria das pessoas reside em construções presas ao chão, e isso tem implicações econômicas. Diferentemente do que ocorre na produção de outros bens, na construção de moradias “[...] a fábrica deve ir ao local de produção e consumo”<sup>145</sup>, o que provoca grande mobilidade dos equipamentos e mão de obra. Além disso, o excesso de habitações numa região não pode ser transferido para outra onde o bem é escasso.

Moradias são de *difícil substituição*. Trocar de casa implica custos normalmente ausentes quando se trata de substituição de outros bens, como um carro ou uma geladeira. Além das elevadas despesas com a mudança de móveis e pertences, substituir a habitação envolve custos pessoais não desprezíveis: bairro, vizinhos, círculos de amizade, escola e comércio local. Isso faz com que moradores suportem a mesma habitação por longo período, ainda que essa não lhes interesse mais, gerando desequilíbrio no mercado imobiliário. A mudança tende a ocorrer apenas quando a distância entre a moradia ideal e a moradia real se torna grande demais<sup>146</sup>.

### 1.1.3.2 O mercado habitacional e suas falhas

Mercado pode ser definido como um “[...] conjunto de mecanismos ou arranjos que facilitam o fluxo de informação entre compradores e vendedores”<sup>147</sup>, ou, de modo mais simples, como um mecanismo de coordenação de escolhas individuais<sup>148</sup>. Mercado habitacional, segmento do mercado imobiliário, é “[...] o espaço geográfico onde o agregado

---

<sup>144</sup> PATTILLO, Mary. Housing: commodity versus right. *Annual Review of Sociology*, v. 39, n. 1, p. 509-531, 2013. p. 512.

<sup>145</sup> VALENÇA, Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar, 2003.

<sup>146</sup> O’SULLIVAN, *Urban economics*, 2012. p. 374-375.

<sup>147</sup> MACLENNAN, Duncan. Understanding housing markets: real progress or stalled agendas? In: CLAPHAM, David; CLARK, William; GIBB, Kenneth (ed.), *The SAGE handbook of housing studies*. London: Sage, 2012. p. 7-8.

<sup>148</sup> ABRAMO, Pedro. *Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 10.

de unidades residenciais [...] e de terras urbanas é influenciado pelos mesmos determinantes econômicos”<sup>149</sup>. Portanto, a depender do recorte geográfico, podem existir vários mercados habitacionais: determinado bairro, aglomerado urbano, cidade, região metropolitana, país etc.

O mercado habitacional, porém, está inserido num contexto maior: o da política habitacional. Política habitacional é o “[...] conjunto de intervenções governamentais que têm um efeito crítico e mensurável sobre o desempenho do setor de habitações”<sup>150</sup>. As normas, instituições e programas públicos moldam o mercado habitacional e condicionam sobremaneira seus resultados. Mais especificamente, decisões sobre direitos de propriedade, regras sobre os contratos de locações ou o funcionamento do sistema financeiro e políticas como o Programa Minha Casa, Minha Vida não apenas interagem com o mercado imobiliário, mas ajudam a formá-lo.

A política habitacional, por sua vez, também não está isolada; ao contrário, ela é condicionada pelos ambientes político, econômico e social do país. O Programa de Aceleração do Crescimento, por exemplo, foi uma ambiciosa tentativa de suprir a deficiência de infraestrutura nacional, que logo se transformou em boia de salvação do governo contra os impactos da crise financeira mundial de 2007-2008. Dentre as intervenções propostas pelo programa estavam a urbanização de favelas, que incluía “[...] investimentos em elaboração de projetos e planos de habitação, construção de unidades habitacionais, assessoria técnica, desenvolvimento institucional, requalificação de imóveis e construção de lotes urbanizados”<sup>151</sup>. Por razões externas, o tema da habitação social ganhou espaço importante no orçamento federal no Brasil.

Shlomo Angel<sup>152</sup> apresenta de forma didática os principais elementos do mercado habitacional:

- I. Contexto econômico, social e político: a) crescimento populacional e urbanização; b) crescimento e nível de desenvolvimento econômico; c) distribuição de renda; d)

---

<sup>149</sup> SANTOS, C. H. M. dos; CRUZ, B. de O. **A dinâmica dos mercados habitacionais metropolitanos: aspectos teóricos e uma aplicação para a grande São Paulo**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para discussão. v. 713).

<sup>150</sup> ANGEL, Shlomo. **Housing policy matters: a global analysis**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2000. p. 11.

<sup>151</sup> CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 10.

<sup>152</sup> ANGEL, Shlomo. **The Housing policy assessment and its application to Panama**. *Journal of Housing Economics*, v. 10, n. 2, p. 176-209, 2001. p. 180.

política fiscal; e) inflação, poupança e condições do setor financeiro; e f) condições do setor de construção.

II. Ambiente da política habitacional: a) direitos de propriedade; b) sistema financeiro de habitação; c) sistema de subsídios; d) infraestrutura residencial; e) regime jurídico que rege o mercado imobiliário; e f) conjunto de instituições governamentais sobre o setor habitacional.

III. Condições do mercado habitacional: a) disponibilidade da terra; b) condições do mercado de construção residencial; e c) disponibilidade do financiamento hipotecário.

Mercados precisam de estrutura institucionalizada para funcionar<sup>153</sup>, o que é formado e sustentado pelo governo por meio de mecanismos legais que criam instituições e regulamentam a ação dos agentes envolvidos no setor. Embora cada mercado habitacional seja único, eles em geral compartilham as mesmas falhas.

Falha de mercado pode ser definida como o resultado de uma característica das relações de troca de determinado bem que impede a alocação ótima de recursos<sup>154</sup>. Pelas características peculiares da habitação, esse mercado apresenta falhas importantes. As três principais são: *externalidades*, *incompletudes informacionais* e *competição imperfeita*<sup>155</sup>.

*Externalidades* referem-se ao efeito que uma habitação exerce sobre as pessoas que não residem nela e nem se envolveram diretamente na sua transação. Externalidades nem sempre são negativas. Por exemplo, se um proprietário reforma a fachada do seu imóvel, tornando-o mais bonito, provavelmente os imóveis vizinhos serão beneficiados com o aumento do preço de mercado dos seus próprios imóveis. O que torna esse “efeito embelezador” uma falha de mercado é o fato de que o proprietário do imóvel reformado não pode reivindicar dos vizinhos uma compensação pela valorização dos seus patrimônios<sup>156</sup>. Em outras palavras, o custo da reforma não pode ser compulsoriamente internalizado pelos vizinhos. As principais externalidades positivas da habitação decorrem da proximidade entre

<sup>153</sup> Para uma síntese dos principais modelos de economia urbana, especialmente suas implicações para o mercado habitacional, ver: NADALIN, V. Economia urbana e mercado de habitação. In: CRUZ, B. de O. *et al.* (org.). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 221-258.

<sup>154</sup> PHANG, Sock-Yong. **Housing finance systems**. London: Palgrave Macmillan, 2013. p. 21.

<sup>155</sup> CIGDEM, Mustafa; WOOD, Gavin. Choice and government intervention in housing markets, 2012. In: SMITH, Susan (org.). **International encyclopedia of housing and home**. San Diego: Elsevier, 2012. p. 323-331.

<sup>156</sup> ROSSI-HANSBERG, E.; SARTE, P. -D. Economics of housing externalities. In: SMITH, Susan J. (org.). **International encyclopedia of housing and home**. San Diego: Elsevier, 2012. p. 47-50.

os residentes<sup>157</sup>, que tende a aumentar a eficiência dos equipamentos de infraestrutura<sup>158</sup> e dos serviços em geral.

No entanto, algumas externalidades negativas são especialmente relevantes no mercado habitacional. Uma das mais relevantes é a estigmatização, transferindo a rejeição social que incide sobre a criminalidade local aos moradores daquela comunidade pelo simples fato de morarem ali. A literatura especializada em efeitos da vizinhança (*neighbourhood effects*<sup>159</sup>) sugere que a concentração espacial da pobreza tem efeito cumulativo: seu impacto é diretamente proporcional ao tempo de exposição. Além disso, não só as crianças que vivem em bairros de alta concentração de pobreza têm grande probabilidade de acabar em bairros semelhantes muito mais tarde na vida, mas a vizinhança histórica dos seus pais – isto é, o local onde eles moraram há muitos anos – também pode impactar a vida dos filhos<sup>160</sup>. A segregação habitacional pode ser uma herança persistente.

Outra externalidade negativa da segregação é o impacto financeiro que ela exerce sobre os moradores. Em localidades pobres, os enclaves residenciais reforçam a ausência de investimentos públicos, limitam o capital humano dos moradores e prejudicam o acesso a oportunidades de emprego<sup>161</sup>. O filho de um morador de favela terá mais dificuldade de ascender economicamente do que o filho de uma pessoa pobre que reside em bairro de classe média, dentre outras razões, porque a concentração de pobreza na sua vizinhança tem um efeito retroalimentador<sup>162</sup>.

---

<sup>157</sup> ROSSI-HANSBERG; SARTE, Economics of housing externalities. *In*: SMITH, **International encyclopedia of housing and home**, 2012.

<sup>158</sup> MIANA, Anna Christina. **Adensamento e forma urbana**: inserção de parâmetros ambientais no processo de projeto. 2010. 394 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 112.

<sup>159</sup> DURLAUF, Steven N. Neighborhood effects. *In*: HENDERSON, Vernon; THISSE, Jacques-François (org.), **Handbook of regional and urban economics**. Amsterdam: Elsevier, 2004. p. 2173-2242, v. 4.

<sup>160</sup> HEDMAN, Lina *et al.* Cumulative exposure to disadvantage and the intergenerational transmission of neighbourhood effects. **Journal of Economic Geography**, v. 15, n. 1, p. 195-215, 2015.

<sup>161</sup> BORJAS, George J.; CHISWICK, Barry R. Ethnicity, neighborhoods, and human-capital externalities. *In*: **Foundations of migration economics**. Oxford: Oxford University Press, 2019; KAIN, segregation, negro employment, and metropolitan decentralization, 1968; LOURY, Glenn. A dynamic theory of racial income differences. *In*: WALLACE, Phyllis; LAMOND, Anette (org.), **Women, minorities and employment discrimination**. Washington: Lexington Books, 1976; ROCA, Jorge De la; ELLEN, Ingrid Gould; STEIL, Justin. Does segregation matter for Latinos? **Journal of Housing Economics**, v. 40, p. 129-141, 2018.

<sup>162</sup> ATKINSON, Rowland; KINTREA, Keith. Disentangling area effects: evidence from deprived and non-deprived neighborhoods. **Urban Studies**, v. 38, n. 12, p. 2277-2298, 2001.

Muitas vezes essa rejeição é traduzida em termos econômicos, fazendo minorias vulneráveis pagarem mais caro por habitações piores<sup>163</sup>. Por último, mas não menos importante, as condições de vizinhança podem prejudicar especialmente a saúde<sup>164</sup> e as oportunidades educacionais<sup>165</sup> das crianças, o que ficou ainda mais claro durante a pandemia de Covid-19<sup>166</sup>.

Um segundo grupo de falhas do mercado habitacional está ligado à *imperfeição de informações*. A informação imperfeita tem dois subtipos: informação incompleta e informação assimétrica. Informações incompletas ocorrem quando vendedores e compradores não têm conhecimento sobre os aspectos de uma transação que podem afetar seus retornos. Por exemplo, nenhuma das partes de uma transação imobiliária costuma ter conhecimento sobre o comportamento da taxa básica de juros nos próximos meses, apesar de isso influenciar diretamente as condições de financiamento do bem. A informação assimétrica, por outro lado, ocorre quando uma parte de uma transação tem conhecimento valioso e de difícil acesso sobre algum aspecto dela que não é divulgado à contraparte. Informação assimétrica é uma espécie de vantagem comparativa que uma das partes tem sobre a outra. Um exemplo é a ocultação maliciosa, pelo vendedor, de problemas no encanamento de uma residência – que só seria conhecido pelo comprador posteriormente à contratação de especialista ou depois de algum tempo de uso do bem.

Exemplo particularmente importante de informação assimétrica no mercado habitacional surge quando compradores têm pouco conhecimento sobre a vizinhança do imóvel. Além dos elevados custos para a pesquisa do bem em local distante<sup>167</sup>, compradores forasteiros ainda podem sofrer a influência de diversos vieses comportamentais, como a

---

<sup>163</sup> BAYER, Patrick *et al.* Racial and ethnic price differentials in the housing market. **Journal of Urban Economics**, v. 102, p. 91-105, 2017; BORJAS; CHISWICK, Ethnicity, neighborhoods, and human-capital externalities, 2019; MYERS, Caitlin Knowles. Discrimination and neighborhood effects: understanding racial differentials in US housing prices. **Journal of Urban Economics**, v. 56, n. 2, p. 279-302, 2004.

<sup>164</sup> CIGDEM; WOOD, Choice and government intervention in housing markets. Para uma abordagem compreensiva sobre os impactos das condições habitacionais sobre a saúde, ver: TASCHNER, Suzana Pasternak. **Moradia da pobreza: habitação em saúde**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983. p. 122-165; PASTERNAK, Suzana. **Habitação e saúde. Estudos Avançados**, v. 30, n. 86, p. 51-66, 2016.

<sup>165</sup> GALSTER, George *et al.* The influence of neighborhood poverty during childhood on fertility, education, and earnings outcomes. **Housing Studies**, v. 22, n. 5, p. 723-751, 2007.

<sup>166</sup> BENFER, Emily A. *et al.* Eviction, health inequity, and the spread of COVID-19: housing policy as a primary pandemic mitigation strategy. **Journal of Urban Health**, v. 98, n. 2, 2021.

<sup>167</sup> IHLANFELDT, Keith; MAYOCK, Tom. Information, search, and house prices: revisited. **The Journal of Real Estate Finance and Economics**, v. 44, n. 1, p. 90-115, 2012.

ancoragem<sup>168</sup>, projetando no novo imóvel os níveis de preços praticados na localidade que ele conhecia ou até sendo influenciado por números aleatórios<sup>169</sup>. Essas falhas são reforçadas pela reduzida liquidez da habitação, que debilitam a capacidade dos preços de transmitir informações precisas sobre o bem.

Finalmente, o mercado habitacional padece de diversos males provocados pela *competição imperfeita*. A concentração de propriedade imobiliária, especialmente nos países menos desenvolvidos, tende a gerar uma situação de oligopólio em segmentos importantes do mercado habitacional<sup>170</sup>, dificultando o atributo equalizador dos preços “[...] sobre o mercado como um todo no curto e médio prazo”<sup>171</sup>. Em outras palavras, os proprietários detêm poder de barganha desproporcional em relação aos potenciais compradores e inquilinos, afetando o equilíbrio do mercado.

De acordo com a teoria econômica, as condições necessárias para que os preços induzam a alocação ótima de recursos são extremas: todos os bens devem ser homogêneos e comercializáveis; consumidores e empresas devem ser capazes de maximizar a própria utilidade (bem-estar e lucro, respectivamente); o mercado deve ser acessível a todos, sem barreiras de entrada; não deve haver custos de transação; e não devem existir externalidades positivas nem negativas<sup>172</sup>.

No entanto, cada um desses pressupostos é violado no mundo real das transações imobiliárias. Por isso, mesmo os governos mais liberais reconhecem que o mercado habitacional possui falhas que devem ser corrigidas pelo poder público. A seguir, serão vistos os principais instrumentos utilizados pelo Estado nessa tarefa.

As falhas do mercado habitacional podem suscitar uma defesa a priori da intervenção governamental. No entanto, como a ação estatal também é imperfeita, uma defesa consistente da intervenção pública exige a demonstração de que ela ofereça benefícios que superam os

---

<sup>168</sup> Para uma revisão sobre os estudos de mercado habitacional com abordagem da economia comportamental, ver: BAO, Helen; SAUNDERS, Rufus. Reference dependence in the UK housing market. **Housing Studies**, p. 1-29, 2021.

<sup>169</sup> SIMONSOHN, Uri; LOEWENSTEIN, George. Mistake: The effect of previously encountered prices on current housing demand. **The Economic Journal**, v. 116, n. 508, p. 175-199, 2006; ZHOU, Xiaorong; GIBLER, Karen; ZAHIROVIC-HERBERT, Velma. Asymmetric buyer information influence on price in a homogeneous housing market. **Urban Studies**, v. 52, n. 5, p. 891-905, 2015.

<sup>170</sup> MALPEZZI, Stephen. Economic analysis of housing markets in developing and transition economies. *In: Handbook of regional and urban economics*. Amsterdam: Elsevier, 1999, v. 3. p. 1797.

<sup>171</sup> MACLENNAN, Understanding housing markets, 2012. p. 15.

<sup>172</sup> WHITEHEAD, Christine M. E. The neo-liberal legacy to housing research. *In: The SAGE handbook of housing studies*. London: SAGE Publications, 2012. p. 114.

custos. Em particular, duas questões devem ser respondidas: a) as falhas de mercado são grandes o suficiente para justificar um esforço de correção? b) como o poder público pode realmente melhorar a provisão habitacional em vez de substituir as falhas de mercado por falhas de governo?<sup>173</sup>

A primeira pergunta já foi parcialmente respondida. Em resumo, as externalidades inerentes ao mercado habitacional fazem com que as condições de moradia de uma pessoa afetem seriamente não apenas a própria vida, mas a saúde e as oportunidades de trabalho e educação de outras pessoas. Os efeitos não são apenas locais, mas também intergeracionais: filhos de pais que residiram em residências degradadas são afetados, ainda que a nova geração jamais tenha vivido em moradias precárias. Os impactos socioeconômicos das condições habitacionais são relevantes demais para serem ignorados pelo Estado.

Christine Whitehead e Melissa Fernandez<sup>174</sup> identificam três fundamentos para a intervenção governamental nos mercados habitacionais: redistributivo, social (habitação como “bem de mérito”), e mercadológico. O apoio estatal no acesso à moradia tem o objetivo evidente de melhorar a distribuição de riqueza na sociedade, especialmente porque esse é um dos bens mais valiosos das famílias. Além disso, a garantia de acesso a um imóvel residencial é vista como “[...] um elemento importante do contrato social que une a sociedade”<sup>175</sup>, pois as comunidades tendem a não tolerar que famílias vivam sem um teto seguro. Finalmente, como visto, os mercados habitacionais possuem diversas falhas que, se ignoradas, ocasionarão uma distribuição insuficiente do bem.

A resposta à pergunta sobre *como* o governo deveria intervir é menos óbvia. A afirmação de que o Estado deve exercer algum papel na provisão habitacional não justifica a defesa de qualquer atuação. Uma das mais influentes prescrições sobre o que o poder público deve fazer foi apelidada de *estratégia facilitadora*. Articulada primeiramente pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no início da década de 1990, e difundida pelo Banco Mundial nos anos seguintes<sup>176</sup>, a estratégia propõe que o governo atue não como o principal responsável

---

<sup>173</sup> WHITEHEAD, Christine M. E. The Economics of Social Housing. In: O’SULLIVAN, Tony; GIBB, Kenneth (org.). **Housing economics and public policy**. Oxford: Blackwell Science, 2002. p. 141.

<sup>174</sup> WHITEHEAD, Christine; FERNANDEZ, Melissa. Princípios gerais da intervenção governamental em habitação. In: WHITEHEAD, Christine *et al* (org.), **Diálogo Brasil e União Europeia: habitação social, financiamento e subsídios**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2015. p. 29-32.

<sup>175</sup> Idem, *ibidem*, p. 29.

<sup>176</sup> WORLD BANK (org.). **Housing: enabling markets to work**. Washington: World Bank, 1993.

pela satisfação das necessidades habitacionais da população, mas como alguém que “[...] estabelece limites [ao mercado] e dá apoio enquanto abre mão do controle”<sup>177</sup>.

Segundo a estratégia facilitadora, a construção, o financiamento, a manutenção e a negociação dos imóveis são realizados primordialmente pelo mercado (ou pela sociedade civil), restando ao governo o papel de fazê-lo funcionar melhor – nem *laissez-faire* insensível, nem planejamento centralizado. Shlomo Angel sugere que uma política facilitadora deveria conter as seguintes características: a) holística, considerando a economia como um todo; b) subsidiária, deixando preferencialmente para o mercado o atendimento das necessidades habitacionais, sob supervisão do governo; c) legal, submetida ao Estado de direito – com regras justas, impessoais, transparentes e previsíveis; d) plural, permitindo que múltiplas visões coexistam, ao invés de promover uma única visão compartilhada<sup>178</sup>.

Os objetivos primordiais das intervenções são variados, incluindo eficiência, equidade e sustentabilidade do mercado<sup>179</sup>. Como há *trade-offs* entre eles – em certa medida, políticas de distribuição de habitações mais equitativas podem prejudicar a eficiência do mercado –, cada país, deliberadamente ou não, privilegia uns em detrimento de outros.

De acordo com Doling<sup>180</sup>, o Estado tem seis opções para intervir no mercado imobiliário: não ação, exortação, regulação, tributação, subsídio e provisão. Na prática, essas opções são frequentemente implementadas em várias combinações que interagem entre si. Para fins didáticos, podem ser agrupadas as *ações* governamentais – deixando de lado a inação e a simples exortação – em dois tipos: econômicas (incentivos fiscais e gasto público) e institucionais (criação de órgãos governamentais e regulação do mercado).

No campo das intervenções econômicas, muitos governos implementaram medidas para apoiar proprietários potenciais ou existentes. Apesar do discurso, o auxílio nem sempre favorece quem mais precisa. Alguns benefícios fiscais, como a dedutibilidade das taxas de juros de hipotecas, por exemplo, tendem a beneficiar as famílias de renda mais alta<sup>181</sup>.

A OCDE examinou a legislação de 40 países e localizou os seguintes padrões no desenho fiscal relacionado a imóveis residenciais: a) a maioria dos países estudados cobra tributos únicos sobre transações imobiliárias e tributos recorrentes sobre o valor do imóvel; b)

<sup>177</sup> ANGEL, **Housing policy matters**: a global analysis, 2000. p. 12.

<sup>178</sup> Idem, *ibidem*, p. 11-22.

<sup>179</sup> OECD. **Brick by brick**: building better housing policies. Paris: OECD, 2021.

<sup>180</sup> DOLING, John. **Comparative housing policy**. London: Red Globe Press London, 1997.

<sup>181</sup> OECD. **Building for a better tomorrow**: policies to make housing more affordable. Paris: OECD, 2021. p. 19-20.

a renda gerada a partir de propriedade alugada é frequentemente tributada, mas menos comum é a tributação de aluguel imputada sobre propriedade ocupada pelo proprietário<sup>182</sup>; c) a tributação dos ganhos de capital é tipicamente vinculada ao tipo de posse da habitação; d) a habitação alugada pode estar sujeita a impostos sobre ganhos de capital, mas os imóveis ocupados pelos proprietários normalmente são isentos<sup>183</sup>.

Colocar as políticas fiscais em perspectiva ajuda a identificar algumas práticas bem-sucedidas. A primeira é acabar com ou reduzir drasticamente os benefícios fiscais para proprietários de imóveis, já que essa política tende a favorecer os mais ricos<sup>184</sup>. Estima-se que os benefícios fiscais para os proprietários reduzam o custo de uso do capital habitacional<sup>185</sup> em quase 40% em comparação com o nível eficiente sob tributação neutra<sup>186</sup>.

Em outras palavras, os benefícios fiscais direcionados à propriedade imobiliária residencial ajudam os ricos a ficar ainda mais ricos. Além disso, contraintuitivamente, incentivos fiscais em favor de propriedade imobiliária podem aumentar o nível geral de preço dos imóveis, dificultando o acesso a residências em vez de facilitá-lo<sup>187</sup>. Caso haja algum tipo de vantagem fiscal, o ideal é que ela seja focalizada nas pessoas de baixa e média renda.

Outra boa prática em termos de tributação é mudar o seu perfil de incidência: em vez de focar as transações onerosas, aumentar as alíquotas sobre transações gratuitas (heranças e doações) e sobre a propriedade imobiliária. A ênfase na alienação onerosa reduz a eficiência do mercado – por aumentar exageradamente os custos de transação – e dificulta a mobilidade dos trabalhadores<sup>188</sup>. Por outro lado, o aumento da taxa sobre alienações gratuitas faz sentido desde um ponto de vista distributivo, porque obviamente quem mais lega imóveis são os mais ricos; já o aumento da taxa da propriedade imobiliária reduziria os obstáculos à

---

<sup>182</sup> Nesses casos, a tributação funciona do seguinte modo: a base de cálculo do tributo é a renda que seria auferida pelo proprietário-ocupante, caso ele alugasse o imóvel onde reside.

<sup>183</sup> MILLAR-POWELL, Bethany *et al.* **Measuring effective taxation of housing**: building the foundations for policy reform. Paris: OECD, 2022.

<sup>184</sup> OECD. **Brick by brick**: building better housing policies, 2021.

<sup>185</sup> O custo de uso é derivado da condição de equilíbrio no mercado da habitação em que o custo anual esperado de possuir uma casa não deve exceder o custo anual de locação de um imóvel equivalente. Ver: FATICA, Serena; PRAMMER, Doris. **Housing and the tax system**: how large are the distortions in the euro area?. Luxembourg: Publications Office of the European Union; European Central Bank, 2017. Working Paper Series, n.º 2087. p. 13.

<sup>186</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 6.

<sup>187</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 5

<sup>188</sup> HILBER, Christian A.L.; LYYTIKÄINEN, Teemu. Transfer taxes and household mobility: Distortion on the housing or labor market? **Journal of Urban Economics**, v. 101, p. 57-73, 2017.

mobilidade, facilitando o ajuste do mercado de trabalho e impulsionando o crescimento econômico<sup>189</sup>.

Finalmente, a OCDE recomenda utilizar alíquotas diferenciadas para as partes predial e territorial do tributo incidente sobre a propriedade imobiliária<sup>190</sup>.

Em outras palavras, cobrar mais sobre a terra do que sobre a construção<sup>191</sup>. Por exemplo, em vez de se taxar uniformemente a propriedade em 5,0% do seu valor, a incidência poderia ser de 7,5% sobre o valor da terra e 2,5% sobre o valor do prédio, fazendo imóveis com grandes benfeitorias serem menos taxados no caso da alíquota dividida em comparação com a alíquota única<sup>192</sup>. O resultado é o incentivo ao máximo aproveitamento do potencial construtivo dos terrenos, o desestímulo à retenção especulativa<sup>193</sup> e a contenção ao espraiamento urbano<sup>194</sup>. A dificuldade, porém, reside na separação entre o valor de mercado da terra nua e o valor das benfeitorias.

Do lado do gasto, a perspectiva internacional também é útil. Há dois grandes tipos de despesas públicas que tentam facilitar o acesso à moradia: as que estimulam a oferta (p. ex. construção de habitações públicas ou subsídios à construção de novas residências); e as que estimulam a demanda (p. ex. *vouchers* de aluguel ou transferência de renda a inquilinos).

As *intervenções na oferta* nunca foram hegemônicas. Depois de examinar a estrutura de provisão habitacional em países da Europa e da América do Norte, Alan Murie<sup>195</sup> concluiu

---

<sup>189</sup> OECD. **Brick by brick: building better housing policies**, 2021. p. 10.

<sup>190</sup> OECD. **Brick by brick: building better housing policies**, 2021.

<sup>191</sup> Outro instrumento econômico baseado na separação entre o direito de propriedade imobiliária e o direito de construir sobre ela é a cobrança de taxas sobre construções que excedam determinados limites definidos pelo poder público. No Brasil, esse instrumento foi criado pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01) sob o nome de “outorga onerosa do direito de construir”. Sobre o tema, ver: OLIVEIRA, Vitor Estrada de. **Recuperação da valorização urbana e seu impacto sobre o preço dos imóveis**: uma avaliação do instrumento paulistano. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, 2021; CYMBALISTA, Renato *et al.* A outorga onerosa do direito de construir após o estatuto da cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, p. 73-73, 2007.

<sup>192</sup> NOBRE, Eduardo. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. *In*: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (org.). **Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Brasília: IPEA, Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 166.

<sup>193</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 166-167.

<sup>194</sup> BANZHAF, Spencer; LAVERY, Nathan. **How “smart” is the split-rate property tax?** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

<sup>195</sup> MURIE, Alan. Public housing in Europe and North America. *In*: STEPHENS, Mark; CHEN, Jie; MAN, Yanyun (org.). **The future of public housing: ongoing trends in the East and the West**. Berlin: Springer, 2013. p. 165-180.

que a maioria não adotou o modelo público de provisão habitacional<sup>196</sup>, e aqueles que o fizeram passaram a trilhar o caminho oposto desde a década de 1970. Os países vêm reduzindo a participação dos imóveis públicos no parque nacional de habitações não apenas com a diminuição de novas construções, mas também com a transferência das residências já existentes para o mercado aberto de aluguel (caso da Alemanha) ou com a possibilidade de compra pelos ocupantes (caso do Reino Unido)<sup>197</sup>. Até países ex-soviéticos do Leste e Centro europeus, que davam protagonismo ao Estado na oferta de residências, optaram recentemente pela privatização.

Recentemente as *intervenções na demanda* – ajuda aos inquilinos – ganharam primazia. Embora o investimento público na construção de parques habitacionais tenha diminuído nas últimas décadas, os gastos com subsídios de habitação permaneceram praticamente estáveis<sup>198</sup>. Os motivos para a mudança de foco em favor dos auxílios financeiros para inquilinos são assim descritos pela OCDE:

Parte da razão é que, como forma de bem-estar social, a habitação social é menos flexível do que os subsídios de habitação: o parque de habitação social não pode ser ajustado rapidamente para reagir a mudanças na acessibilidade da habitação ou na demografia; os subsídios de habitação, por outro lado, podem ser mais rapidamente direcionados, ampliados ou removidos (Salvi del Pero *et al.*, 2016). A habitação social pode – em alguns casos – também induzir efeitos de aprisionamento (discutidos mais adiante neste relatório), tornando mais difícil garantir que o apoio público chegue às famílias mais necessitadas. Os subsídios de habitação, por outro lado, podem ser mais eficazes na redução das barreiras de mobilidade e da incompatibilidade espacial (Causa e Pichelmann, 2020), e verificou-se que aumentam a probabilidade de as famílias saírem de habitações superlotadas na Noruega (Nordvik, 2015)<sup>199</sup>.

A mudança de ênfase na atuação governamental, passando a estimular a demanda no lugar da oferta, não decorreu de simples questão orçamentária ou econômica. Como adverte Kemp, ela está embutida numa visão particular sobre o papel do Estado na economia<sup>200</sup>, que propõe o mercado como principal mecanismo de coordenação de necessidades humanas e rejeita a atuação direta do poder público. Para os defensores dessa ideia, a solução de grande

---

<sup>196</sup> Modelo público é definido por Murie como o tipo ideal em que as habitações são financiadas, construídas, adquiridas e controladas pelo governo e as decisões sobre quem reside nelas e quanto pagam por isso são determinadas pelo poder público, não pelo mercado (Idem, *ibidem*, p. 165-167).

<sup>197</sup> OECD, **Social housing**: a key part of past and future housing policy, 2020. p. 15.

<sup>198</sup> Idem, *ibidem*, p. 12-16.

<sup>199</sup> Idem, *ibidem*, p. 13.

<sup>200</sup> KEMP, Peter A. Housing Programs. In: BRADY, David; BURTON, Linda M. (org.), **The Oxford handbook of the social science of poverty**. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 829. v. 1.

parte dos problemas sociais seria simplesmente “dar dinheiro aos pobres”<sup>201</sup>, ou seja, adotar programas de transferência de renda aos mais necessitados.

No entanto, também há problemas em auxílios financeiros. Como o estoque de habitações é inelástico, o estímulo à demanda pode causar o aumento dos preços<sup>202</sup>, causando a captura do auxílio pelos proprietários e locadores – a ajuda aos pobres é convertida em lucro para os ricos<sup>203</sup>. Além disso, os critérios de elegibilidade dos auxílios financeiros podem ser excessivamente rigorosos, deixando desprotegidos grandes contingentes de necessitados. Mesmo quando as pessoas cumprem os requisitos, elas podem não solicitar o benefício em razão de desconhecimento ou dificuldade de acesso aos canais institucionais. Há ainda uma questão social derivada do estigma que pesa sobre quem recebe assistência financeira do governo<sup>204</sup>. Portanto, auxílios financeiros não são panaceia.

Em 2020, a OCDE publicou o relatório “Habitação social: uma parte fundamental da política habitacional passada e futura”, ressaltando a necessidade de renovação do investimento público em habitação, incluindo “[...] investimentos substanciais na construção e expansão do setor de habitação social”<sup>205</sup>. O organismo internacional destacou três benefícios desse tipo de investimento para o crescimento econômico: a) intensidade; b) equidade; e c) sustentabilidade.

A construção ou a renovação de parque imobiliário demanda grandes investimentos orçamentários e envolve a utilização extensiva de mão de obra pouco qualificada, resultando em estímulo econômico intensivo e sustentado. Foi o que parece ter ocorrido no Brasil com o

<sup>201</sup> HANLON, Joseph; BARRIENTOS, Armando; HULME, David. **Just give money to the poor: the development revolution from the global south**. West Hartford: Kumarian Press, 2012.

<sup>202</sup> PERO, Angelica Salvi del *et al.* **Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries**. Paris: OECD, 2016; KEMP, Housing programs, 2017. p. 830; LAFERRÈRE, Anne; LE BLANC, David. How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case. **Journal of Housing Economics**, v. 13, n. 1, p. 36-67, 2004; SUSIN, Scott. Rent vouchers and the price of low-income housing. **Journal of Public Economics**, v. 83, n. 1, p. 109-152, 2002. Embora seja comum a afirmação de que os subsídios a aluguéis provocam aumento dos preços, esse problema pode ser menos grave em locais com políticas de controle de aluguéis. Ver: KOFNER, Stefan. Housing allowances in Germany. *In*: KEMP, Peter (org.). **Housing allowance in a comparative perspective**. Bristol: The Policy Press, 2007. p. 159-92.

<sup>203</sup> Para uma análise da relação entre auxílio para aluguel e o mercado financeiro em São Paulo, ver: GUERREIRO, Isadora de Andrade. O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. **Cadernos Metrôpole**, v. 22, p. 729-756, 2020. Para uma visão mais positiva sobre o papel de complementação de renda exercido pelos auxílios financeiros, ver: GRIGGS, Julia; KEMP, Peter A. Housing allowances as income support: comparing European welfare regimes. **International Journal of Housing Policy**, v. 12, n. 4, p. 391-412, 2012.

<sup>204</sup> KEMP, Peter. Access and affordability. *In*: SMITH, Susan (org.). **International Encyclopedia of Housing and Home**. Amsterdam: Elsevier, 2012. p. 23-29.

<sup>205</sup> OECD, **Social housing: a key part of past and future housing policy**, 2020.

Programa Minha Casa, Minha Vida: há evidência de que o desenvolvimento econômico<sup>206</sup> e a geração de emprego<sup>207</sup> ganharam primazia na condução programa, em detrimento da eliminação do déficit habitacional.

Os investimentos públicos em habitação devem ser retomados, mas com atenção aos problemas identificados na primeira fase das construções massivas de habitações populares. Especificamente, é preciso: a) valorizar não apenas a construção de novos parques habitacionais, mas revitalizar os que já existem; b) focalizar os auxílios financeiros em quem mais precisa, cuidando para que os critérios de elegibilidade não sejam excessivamente rigorosos nem desincentivem o trabalho<sup>208</sup>; c) evitar a “guetização” dos conjuntos residenciais, privilegiando políticas que promovam *mix* social<sup>209</sup>; d) diversificar as espécies de posse nas habitações sociais, deixando de incentivar apenas a aquisição da casa própria; e e) incorporar aos programas habitacionais tecnologias ambientalmente sustentáveis e resilientes.

Esse conjunto de diretrizes é mais fácil de ser enunciado do que aplicado. Cada prescrição demanda recursos escassos e esbarra em grupos de interesse firmemente estabelecidos. Para implementá-las contornando as resistências, os países precisam de burocracia capacitada e regulação bem desenhada. Precisam de boas instituições, dentre as quais se destacam a regulação de mercados e a criação de órgãos e agências estatais.

O setor regulado mais discutido nos estudos sobre habitação é o de aluguéis. Apesar disso, o tema ainda é alvo de incompreensão e preconceitos<sup>210</sup>. Embora se possa imaginar que seja uma característica de regimes autoritários e centralizadores, isso simplesmente não é

---

<sup>206</sup> KRAUSE, Cleandro Henrique; BALBIM, Renato Nunes; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha casa minha, vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

<sup>207</sup> HIROMOTO, Martha Hanae. **Análise de três dimensões do programa minha casa minha vida: expansão urbana. Infraestrutura de saneamento e emprego.** Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

<sup>208</sup> Benefícios cujos critérios de elegibilidade são absolutos, incluindo ou excluindo totalmente os beneficiários sem uma faixa de transição, podem gerar uma “armadilha da pobreza”: o beneficiário deixa de buscar oportunidades de trabalho porque o aumento da renda gerado pelo novo emprego não compensará a eliminação do benefício governamental. Sobre os argumentos da “armadilha da pobreza” e “armadilha do desemprego” relacionados ao programa habitacional do Reino Unido, ver: STEPHENS, Mark. An assessment of the british housing benefit system. **European Journal of Housing Policy**, v. 5, n. 2, p. 111-129, 2005.

<sup>209</sup> ALVES, Sónia; FERRÃO, João; HORTA, Ana (org.). O mix social no âmbito das políticas de habitação e de regeneração urbana: uma análise comparada internacional. *In: Ambiente, território e sociedade: novas agendas de investigação*. 1. ed. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015. p. 165-172; GALSTER, George. Neighbourhood social mix as a goal of housing policy: a theoretical analysis. **European Journal of Housing Policy**, v. 7, n. 1, p. 19-43, 2007.

<sup>210</sup> Para Tom Slater, o controle de aluguéis é “[...] uma das políticas mais desprezadas e ainda incompreendidas por uma variedade de disciplinas e profissões preocupadas com questões urbanas e habitacionais” (SLATER, Tom. Rent control and housing justice. **Finisterra**, LV, n. 114, p. 59-76, 2020).

verdade, pois a maioria dos países, mesmo os mais liberais, adota algum tipo de controle<sup>211</sup> sobre o preço dos aluguéis e deveres de locatários e locadores.

Existem três gerações<sup>212</sup> de leis sobre controles de aluguéis. As de primeira geração são o tipo mais duro de controle e implicam o congelamento geral dos preços nominais<sup>213</sup> para contratos presentes e futuros e eram comuns nos países europeus e norte-americanos, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial, numa tentativa de acomodar as massivas migrações de trabalhadores<sup>214</sup>. O resultado, porém, foi desastroso: decadência do estoque imobiliário; redução da oferta de imóveis residenciais; e fomento ao mercado ilegal de locações<sup>215</sup>.

O Brasil também adotou uma lei de congelamento de preços de aluguéis em 1942, com efeitos perversos sobre o mercado<sup>216</sup>. Na década de 1970, essas leis foram gradativamente substituídas pelas de segunda geração<sup>217</sup> e hoje praticamente não existem mais.

As leis de segunda geração são mais brandas do que suas antecessoras. Em vez de proibir o aumento de preços, elas limitam os preços iniciais e permitem ajustes dentro de certas condições, como aumentos dos índices de inflação ou justificados por custos específicos (necessidade de uma reforma no imóvel, despesas com manutenção ou custos ambientais, por exemplo). Elas incidem parcial ou totalmente sobre o estoque residencial de pelo menos 13 países da OCDE, como Luxemburgo, Áustria, Dinamarca, França, Países

---

<sup>211</sup> Lind diferencia as regulações sobre aluguéis em três tipos: a) leis gerais sobre contratos e monopólios; b) leis específicas sobre contratos de locação, disciplinando direitos e deveres das partes; c) leis sobre preços de aluguéis (LIND, Hans. Rent regulation: a conceptual and comparative analysis. **European Journal of Housing Policy**, v. 1, n. 1, p. 41-57, 2001).

<sup>212</sup> ARNOTT, Richard. Time for revisionism on rent control? **Journal of Economic Perspectives**, v. 9, n. 1, p. 99-120, 1995; ARNOTT, Richard. Tenancy rent control. **Swedish Economic Policy Review**, v. 10, p. 89-121, 2003; TURNER, B.; MALPEZZI, S. A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control. **Swedish Economic Policy Review**, n. 10, p. 11-56, 2003.

<sup>213</sup> Uma versão mais branda das leis de primeira geração permite o aumento residual dos preços de aluguéis abaixo do índice de inflação.

<sup>214</sup> KETTUNEN, Hanna; RUONAVAARA, Hannu. Rent regulation in 21<sup>st</sup> century Europe. Comparative perspectives. **Housing Studies**, v. 36, n. 9, p. 1446-1468, 2021.

<sup>215</sup> SLATER, Rent control and housing justice, 2020. p. 65.

<sup>216</sup> BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017. p. 216-253.

<sup>217</sup> HAFFNER, Marietta; ELSINGA, Marja; HOEKSTRA, Joris. Access and affordability: rent regulation. *In*: SMITH, Susan (org.). **International Encyclopedia of Housing and Home**. Amsterdam: Elsevier, 2012. p. 41.

Baixos e Suécia<sup>218</sup>. O principal objetivo é reduzir a assimetria entre inquilinos e locadores, proibindo ou dificultando aumentos arbitrários dos preços enquanto se permitem reajustes necessários.

As leis de terceira geração são parecidas com as de segunda, mas com uma diferença fundamental: apenas os aumentos de aluguel são regulados – não há restrição aos preços iniciais. Por exemplo, se um proprietário firma contrato de aluguel com alguém pelo prazo de três anos, os reajustes deverão obedecer a certos requisitos legais; vencido esse prazo, o mesmo proprietário poderá cobrar do mesmo inquilino o preço que entender conveniente para o mesmo imóvel. Se esse negócio tivesse sido firmado sob uma lei de primeira geração, tanto a fase inicial quanto a renovação do contrato de novação estariam submetidas a um preço máximo fixado em lei. As leis de segunda geração são o tipo mais comum de regulação de aluguéis. Em estudo com 35 países da OCDE, 22 confirmaram adotar normas desse tipo<sup>219</sup>, dentre esses Alemanha, Espanha, Suíça e Portugal.

Economistas costumam acusar os controles de aluguéis como inequivocamente danosos<sup>220</sup>. Para Rebecca Diamond, professora em Stanford, em longo prazo essas leis aumentam o preço, alimentam a gentrificação e criam repercussões negativas na vizinhança<sup>221</sup>. No entanto, dada a variedade de leis de controle de aluguéis, afirmações peremptórias sobre seus efeitos exigem cautela. Slater<sup>222</sup> pode ter razão ao observar que os economistas criticam uma regulação que já não existe: as leis de primeira geração.

Depois de examinarem as evidências sobre os controles de aluguel em uma perspectiva internacional, Christine Whitehead, professora de economia habitacional na London School of Economics, e Peter Williams, pesquisador do departamento de economia urbana na Universidade de Cambridge, desafiaram o consenso reinante entre economistas<sup>223</sup>.

Whitehead e Williams observaram que a regulação de aluguéis não é binária, mas um *continuum* que alberga várias possibilidades. Além disso, o impacto da legislação depende de

---

<sup>218</sup> OECD. Affordable Housing Database. **PH6.1 Rental Regulation**, Paris: OECD, 2021; KETTUNEN; RUONAVAARA, Rent regulation in 21<sup>st</sup> century Europe. Comparative perspectives, 2021.

<sup>219</sup> OECD. Affordable Housing Database, **PH6.1 Rental Regulation**, 2021.

<sup>220</sup> JENKINS, Blair. Rent control: do economists agree? **Econ Journal Watch**, v. 6, n. 1, p. 73-112, 2009.

<sup>221</sup> DIAMOND, Rebecca. What does economic evidence tell us about the effects of rent control? **Brookings**, Oct. 18, 2018. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/what-does-economic-evidence-tell-us-about-the-effects-of-rent-control/>.

<sup>222</sup> SLATER, Rent control and housing justice, 2020. p. 65-66.

<sup>223</sup> WHITEHEAD, Christine; WILLIAMS, Peter. **Assessing the evidence on rent control from an international perspective**. London: London School of Economics, 2018.

diversos fatores, como o contexto econômico – especialmente a inflação e os custos de produção – e a rede de proteção social do país. Eles concluem que muitos proprietários de imóveis poderiam se “[...] beneficiar da estabilização de aluguéis (controles de aluguel de terceira geração) com um sistema de indexação transparente”<sup>224</sup>. Ou seja, na margem, o controle de aluguéis pode ser economicamente eficiente.

A regulação mira não apenas o preço, mas também direitos e deveres dos locatários e locadores. Aqui há várias combinações possíveis, o que impossibilita a enunciação de tipos ideais. Dentre as condições reguladas, estão a duração dos contratos, os requisitos para a retomada do bem e a qualidade do imóvel. No Brasil, por exemplo, a duração dos contratos é livremente negociada entre as partes, a retomada do bem somente é permitida sob circunstâncias específicas e não há regras sobre tamanho e qualidade do imóvel – diferentemente da Alemanha.

Outra área de interesse para as intervenções institucionais é o conjunto de *normas sobre uso do solo*. Na maioria dos países e cidades, o uso da terra não é apenas o resultado das forças do mercado, mas produto de complexas interações entre pessoas, empresas, governos e leis<sup>225</sup>. As regulações sobre o uso do solo interferem diretamente no atendimento da demanda habitacional, abrindo novas áreas de desenvolvimento, transformando espaços e estabelecendo parâmetros que influenciam a forma e a densidade populacional das cidades. Elas condicionam quantidade, tipo, forma e localização do conjunto habitacional. Por isso, Monroy *et al.*<sup>226</sup> afirmam que regulações sobre o uso do solo são a mais importante política pública a afetar a quantidade disponível de residências.

Os principais objetivos do ordenamento do território incluem: (i) coordenar as dimensões espaciais e os impactos de outras políticas setoriais; (ii) conduzir a uma organização integrada e funcional dos usos do solo; (iii) equilibrar desenvolvimento socioeconômico e proteção do meio ambiente; e (iv) redistribuir os ganhos do desenvolvimento econômico entre as regiões<sup>227</sup>. No entanto, o caminho para promover esses

---

<sup>224</sup> WHITEHEAD; WILLIAMS, **Assessing the evidence on rent control from an international perspective**, 2018. p. 29.

<sup>225</sup> Para uma explicação sociológica a respeito da formação das cidades sob uma perspectiva marxista, ver: DAVID, Harvey. **Social justice and the city**. Athens: The University of Georgia Press, 2009; CASTELLS, Manuel. **The urban question: a marxist approach**. Cambridge: MIT Press, 1979.

<sup>226</sup> MONROY, Ana Isabel Moreno *et al.* **Housing policies for sustainable and inclusive cities: How national governments can deliver affordable housing and compact urban development**. Paris: OECD, 2020. p. 19.

<sup>227</sup> SILVA, Elisabete; ACHEAMPONG, Ransford. **Developing an inventory and typology of land-use planning systems and policy instruments in OECD countries**. Paris: OECD, 2015. p. 11.

objetivos nem sempre é claro. Há *trade-offs* importantes, como propriedade privada vs. desenvolvimento de infraestrutura, densidade populacional vs. proteção ambiental e a proteção regulatória vs. a inovação.

Como os imóveis constituem uma das maiores riquezas tanto em âmbito global<sup>228</sup> quanto individualmente, sua regulação também afeta poderosos interesses econômicos. Na disputa entre o bem comum e os lucros dos proprietários, esses parecem estar em vantagem. Cheshire e Sheppard examinaram os custos e os benefícios do planejamento territorial em uma cidade do Reino Unido e acharam indícios de que os benefícios foram capturados pelos mais ricos, enquanto os custos foram amplamente distribuídos com o aumento geral dos preços de aluguel<sup>229</sup>. Longe de ser uma excentricidade de uma pequena cidade inglesa, o efeito regressivo do mau planejamento territorial foi encontrado em diversos lugares<sup>230</sup> e parece ser ubíquo. Esses achados são consistentes com a afirmação de que o aumento da desigualdade global<sup>231</sup> se deve, em grande medida, à elevação do valor da terra<sup>232</sup>. Assim, na prática a regulação do uso do solo pode ser um instrumento concentrador de riqueza.

A regulação pode incidir sobre vários aspectos do terreno, mas entre os instrumentos mais comuns estão a definição de área mínima por lote, a destinação da terra (agrícola, residencial, comercial ou industrial), o recuo e a altura máxima das edificações, o número máximo de unidades e os requisitos de estacionamentos. As restrições tendem a diminuir a oferta, aumentando o preço do terreno<sup>233</sup>.

A solução, porém, não é desregular. A ausência de normas sobre ocupação do solo deixa de controlar algumas das externalidades negativas do mercado imobiliário, como os custos ambientais das construções. Sem regulação, os desenvolvedores serão estimulados a

---

<sup>228</sup> Por exemplo, na Austrália, Canadá, República Tcheca, França, Japão e Coreia, a terra constitui 42% de todo o estoque de capital; esse percentual chega a 86% quando incluído o valor das edificações. OECD. **The governance of land use in OECD countries: policy analysis and recommendations**. Paris: OECD, 2017. p. 28.

<sup>229</sup> CHESHIRE, Paul; SHEPPARD, Stephen. The welfare economics of land use planning. **Journal of Urban Economics**, v. 52, n. 2, p. 242-269, 2002.

<sup>230</sup> TURNER, Matthew A.; HAUGHWOUT, Andrew; VAN DER KLAAUW, Wilbert. Land use regulation and welfare. **Econometrica**, v. 82, n. 4, p. 1341-1403, 2014.

<sup>231</sup> PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

<sup>232</sup> STEPHENS, Mark. Piketty. Inequality and Housing. **Housing, Theory and Society**, v. 34, n. 2, p. 167-170, 2017; HOMBURG, Stefan. Overaccumulation, public debt and the importance of land. **German Economic Review**, v. 15, n. 4, p. 411-435, 2014.

<sup>233</sup> IKEDA, Sanford; WASHINGTON, Emily. **How land-use regulation undermines affordable housing**. Arlington: Mercatus Center at George Mason University, 2015.

construir o máximo possível, independentemente da degradação ambiental e do impacto sobre a infraestrutura das cidades.

Por isso, recomendam-se regulações flexíveis. Especificamente, a OCDE<sup>234</sup> propõe: a) reavaliação periódica dos limites geográficos do desenvolvimento urbano; b) relaxamento dos limites de altura das construções; e c) permissão de transferência de direitos de desenvolvimento pelos proprietários de imóveis em áreas ambientalmente protegidas.

As limitações geográficas ao desenvolvimento urbano assumem muitas formas, mas a mais recente foi batizada de *smart growth*. A técnica consiste em um conjunto de medidas tendentes a induzir um crescimento das cidades “voltado para os centros”<sup>235</sup>, uma expansão ambientalmente sustentável que tenta maximizar a infraestrutura existente em áreas urbanizadas enquanto protege recursos naturais. O problema é que o excesso de rigidez nas fronteiras formais das cidades pode resultar no aumento da ilegalidade – colocando em risco as áreas ambientais que se pretendia proteger – e, novamente, no aumento de preços dos imóveis<sup>236</sup>. Por isso, é importante que a regulação seja periodicamente reavaliada, substituindo, quando possível, vedações absolutas por medidas de prevenção, mitigação ou compensação de danos.

Os limites sobre a altura de prédios também não são inofensivos. Embora os motivos normalmente invocados pelos seus defensores sejam legítimos – proteção a prédios históricos e aspectos ambientais e urbanísticos, como a qualidade do ar e a visibilidade locais<sup>237</sup> –, quando os limites são excessivos, podem gerar mais espalhamento urbano, prejudicando o meio ambiente e o bem-estar da população.

Permitir a transferência de direitos de desenvolvimento pelos proprietários de imóveis em áreas ambientalmente protegidas para áreas urbanizadas ou urbanizáveis é outra medida positiva. Ela tende a melhorar a qualidade ambiental enquanto alivia as restrições de oferta onde a demanda por habitação é alta.

Algo similar existe no Brasil: a transferência do direito de construir<sup>238</sup>, criada pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001<sup>239</sup>). Por meio desse instrumento, o proprietário de um

---

<sup>234</sup> OECD. **Brick by brick**: building better housing policies, 2021.

<sup>235</sup> LARSEN, Kristin. New urbanism’s role in inner-city neighborhood revitalization. **Housing Studies**, v. 20, n. 5, p. 795-813, 2005.

<sup>236</sup> BALL, Michael *et al.* Urban growth boundaries and their impact on land prices. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 46, n. 12, p. 3010-3026, 2014.

<sup>237</sup> OECD, *op. cit.*, p. 129.

<sup>238</sup> SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir.

imóvel de interesse social – por razões históricas ou ambientais, por exemplo – pode transferir o direito de construir acima de determinado limite fixado pelo município (coeficiente de aproveitamento máximo) para outro imóvel ou negociá-lo com outro proprietário.

Boas regulações sobre aluguéis e uso do solo não nascem espontaneamente. Elas normalmente decorrem de um ambiente institucional maduro e organizado, o que leva ao segundo tipo de intervenções institucionais: o fortalecimento de organizações públicas dedicadas ao tema habitação.

O arranjo institucional dedicado ao setor da habitação varia muito entre os países. A maioria dos membros da OCDE<sup>240</sup> tem um ministério que lidera as políticas de habitação; outros preferem difundir horizontalmente as decisões sobre políticas habitacionais entre diversos ministérios, dificultando a coordenação e a integração. Por exemplo, decisões sobre tributação imobiliária tomadas pelo Ministério da Economia podem não considerar objetivos ambientais do Ministério do Meio Ambiente ou propostas do Ministério da Assistência Social, prejudicando os resultados de todos os ministérios.

O Brasil já teve um Ministério das Cidades, que integrava as políticas de habitação, organização territorial, saneamento e transportes. Em 2019, suas atribuições foram incorporadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, assim como fazem os países Bulgária, República Tcheca, Noruega, Romênia e Inglaterra<sup>241</sup>. Recentemente, em 2023, o Ministério das Cidades foi recriado, sinalizando o retorno das políticas urbanas ao centro do planejamento estatal.

Enquanto os governos centrais normalmente são responsáveis pela definição de objetivos gerais e apoio institucional, nas últimas décadas os entes subnacionais passaram a receber mais responsabilidades no desenho e na implementação de políticas de habitação<sup>242</sup>,

---

**História**, São Paulo, v. 27. p. 89-109, 2008; CYMBALISTA *et al.* A outorga onerosa do direito de construir após o estatuto da cidade, 2007.

<sup>239</sup> BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001.

<sup>240</sup> Alguns dos países com ministérios líderes em políticas habitacionais são: Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, França, Alemanha, México, Portugal, Espanha e Estados Unidos. Ver: OECD. Affordable Housing Database. **PH1.1 Policy Instruments and Level of Governance**. Paris: OECD, 2021.

<sup>241</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>242</sup> PHILLIPS, Leah. **Decentralisation and inter-governmental relations in the housing sector**. Paris: OECD, 2020.

os quais costumam ser os principais responsáveis pela provisão da habitação social e pelas normas sobre ordenação do território. Há boas razões para apostar na descentralização<sup>243</sup>.

No entanto, sobreposições de responsabilidade e descoordenação política formam um jogo perde-perde. Se os objetivos de desenvolvimento regional propostos pelo governo central não estiverem alinhados com o plano local de habitação, dificilmente qualquer das políticas terá sucesso. Para complicar, deve haver harmonia não apenas entre governos central e local, mas também entre os governos locais limítrofes. Deve haver coordenação horizontal entre os entes subnacionais – por exemplo, com a institucionalização de regiões metropolitanas<sup>244</sup> – e coordenação vertical entre os entes central e locais.

Enfim, as condições especiais da habitação na condição de mercadoria causam falhas de mercado que precisam ser corrigidas pelos Estados. Embora o modo de atuação varie amplamente, tal empreendimento não é possível sem intervenções econômicas e institucionais.

## 1.2 Necessidades Habitacionais

Os dados sobre o déficit habitacional são frequentemente divulgados, mas raramente explicados. O que exatamente significa a afirmação de que o Brasil possui déficit habitacional de 5,87 milhões de unidades? Esse número corresponde à quantidade de famílias em situação de rua (portanto, sem domicílio permanente) ou ilustra um fenômeno diverso? Quais são os componentes que formam esse indicador? Como os dados são coletados? A isso se dedica esta subseção.

É difícil entender o direito à moradia e avaliar qualquer política habitacional sem compreender os conceitos de déficit habitacional, inadequação de domicílios, demanda demográfica e necessidades habitacionais. Adicionalmente, é importante esclarecer como são constituídos os indicadores, já que esses consolidam as informações que permitem a operacionalização de conceitos tão abstratos como o de direito à moradia.

---

<sup>243</sup> OECD. **Brick by brick: building better housing policies**, 2021. p. 80.

<sup>244</sup> Para uma visão original sobre a dimensão jurídica das metrópoles brasileiras, ver: BAPTISTA, Patricia Ferreira; DIAS, Pedro Augusto Setta. O direito da metrópole no Brasil: a metropolização e a construção do regime jurídico das metrópoles brasileiras. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, p. 1888-1924, 2021.

Desde 1995, a Fundação João Pinheiro trabalha com um conceito amplo de necessidades habitacionais, que engloba o déficit (necessidade de reposição de unidades habitacionais precárias e atendimento à demanda não suprida pelo mercado), a inadequação (necessidade de melhoria de unidades habitacionais) e a demanda demográfica (necessidade de construção de unidades para atender ao crescimento demográfico). Por vezes, o conceito de “necessidades habitacionais” é substituído por “déficit habitacional” (lato sensu), dividindo-se em déficit quantitativo e déficit qualitativo.

Existe uma interessante distinção entre necessidades habitacionais e demanda de mercado (que é diferente de demanda *demográfica*). Pessoas podem desejar nova moradia não porque vivem em domicílio inadequado, mas porque pretendem formar novo arranjo domiciliar. A demanda de mercado deriva das “preferências habitacionais totais, independentemente da situação habitacional atual de cada indivíduo ou grupo”<sup>245</sup>; as necessidades compreendem apenas as famílias que não são “[...] capazes de satisfazer sua necessidade de acesso exclusivo a uma habitação por seus próprios meios”<sup>246</sup>. Demanda é um problema econômico a ser resolvido prioritariamente pelo mercado; necessidade é um problema social a ser resolvido prioritariamente pelo Estado.

A relação entre necessidade e demanda é contingencial: embora possa haver intersecção entre os grupos, famílias que residem em domicílios inadequados e não têm condições financeiras para adquirir nova residência no mercado formal podem não constituir uma demanda econômica efetiva, mas ainda assim representam uma necessidade. A necessidade habitacional existe independentemente do desejo da família: basta a situação de precariedade. Por outro lado, existem pessoas que buscam efetivamente por novas moradias, mas, por poderem acessar o mercado formal, não constituem uma necessidade social. A diferença entre necessidade (ou déficit lato sensu) e demanda é explicada pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat):

Embora as diferenças possam parecer sutis, a distinção entre um conceito de déficit [lato sensu ou necessidades habitacionais] e outro de demanda habitacional é particularmente significativa para as políticas públicas. Mesmo não sendo conceitos mutuamente excludentes (o déficit habitacional contém parte da demanda habitacional e, por sua vez, a demanda habitacional pode incluir o déficit habitacional), é importante sublinhar que são noções qualitativamente diferentes e que questionam lógicas institucionais distintas: o mercado, no caso de demanda habitacional, e o Estado – seja como responsável direto, seja como garantidor do direito à moradia adequada, seja como facilitador ou promotor do acesso à moradia,

---

<sup>245</sup> ONU-HABITAT. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe**: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Nairobi: ONU-HABITAT, 2015. p. 10.

<sup>246</sup> Idem, *ibidem*.

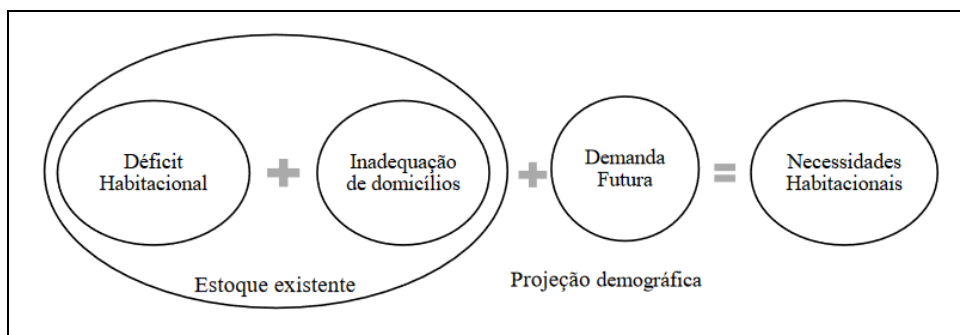
no caso de déficit habitacional. [...] Diante do exposto, reconhecer a existência de um déficit habitacional significa entender que as políticas públicas têm um papel a cumprir não para atender a uma demanda de mercado, mas para estimular a melhoria das condições de vida de todos os domicílios e famílias que estão excluídos de obter acesso a uma solução habitacional digna<sup>247</sup>.

A diferença entre necessidade e demanda é útil para entender por que, em alguns casos, a provisão de muitas unidades habitacionais não reduz o déficit. Pode ser que parte dos imóveis tenha sido capturada pela demanda de mercado, isto é, por pessoas que não viviam na precariedade, mas ainda assim desejavam nova moradia.

Se as necessidades habitacionais compreendem apenas as famílias que não têm meios de superar a própria precariedade, por que a Fundação João Pinheiro inclui nesse conceito a ideia de demanda demográfica, que pode ou não ser formada por famílias de baixa renda? Porque grande parte dessa demanda futura é formada por pessoas de baixa renda. Sem planejamento em longo prazo na política habitacional, “[...] a demanda demográfica de hoje será o déficit acumulado do futuro, e esse futuro começa amanhã”<sup>248</sup>.

A Figura 1 ilustra a relação entre necessidades habitacionais, déficit, inadequação e demanda demográfica (ou, simplesmente, demanda futura).

Figura 1 – Diagrama conceitual da composição das necessidades habitacionais



Fonte: SANTANA, 2020. p. 20<sup>249</sup>.

### 1.2.1 Déficit habitacional

<sup>247</sup> Idem, ibidem.

<sup>248</sup> BONDUKI, Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas. In: SANTOS, **Ensaio e Discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**, 2022. p. 67.

<sup>249</sup> SANTANA, Rhaiana Bandeira. **Análise dos indicadores de déficit habitacional e inadequação de domicílios**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

Déficit, portanto, tem natureza quantitativa: indica a quantidade de domicílios existentes que precisam ser substituídos, porque são irrecuperáveis, ou incrementados, porque estão excessivamente coabitados. Contém três componentes: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos<sup>250</sup>); coabitação (domicílios cômodos e unidades conviventes); e ônus excessivo com aluguel (famílias com renda de até três salários mínimos que comprometem mais de 30% da renda com aluguel residencial)<sup>251</sup>. O Quadro 1, abaixo, resume os componentes e os subcomponentes do déficit:

Quadro 1 – Componentes e subcomponentes do déficit habitacional

Componentes	Subcomponentes
Habitação precária	Domicílios rústicos
	Domicílios improvisados
Coabitação	Unidades domésticas conviventes déficit
	Domicílio cômodo
Ônus excessivo com aluguel	–

Fonte: Adaptado de: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 51.<sup>252</sup>

A evolução recente dos componentes do déficit habitacional pode ser visualizada na Tabela 1.

<sup>250</sup> Domicílios improvisados são aqueles construídos para fins não residenciais, mas que estavam servindo de moradia. Exemplos: viadutos, grutas e prédios em construção. Os domicílios rústicos são os domicílios permanentes, cuja construção é predominantemente feita por material inadequado (inseguro e insalubre) e que, segundo a definição na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, não apresentam paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada.

<sup>251</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil** – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. p. 10-11.

<sup>252</sup> Idem, *ibidem*, p. 51.

Tabela 1 – Componentes e subcomponentes do déficit habitacional entre 2016 e 2019 (milhares)

Especificação	2016	2017	2018	2019
<b>Habitação Precária</b>	<b>1.297</b>	<b>1.491</b>	<b>1.424</b>	<b>1.483</b>
Rústicos	760	802	711	697
Improvisados	536	689	712	786
<b>Coabitação</b>	<b>1.546</b>	<b>1.527</b>	<b>1.401</b>	<b>1.358</b>
Cômodos	137	117	100	97
Unidades Conviventes	1.409	1.410	1.301	1.261
<b>Ônus excessivo aluguel urbano</b>	<b>2.814</b>	<b>2.953</b>	<b>3.046</b>	<b>3.036</b>
<b>Total do déficit habitacional</b>	<b>5.657</b>	<b>5.971</b>	<b>5.870</b>	<b>5.877</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021. p. 147<sup>253</sup>.

Em 2019, mais da metade de todo o déficit (51,7%) foi composto pelo ônus excessivo com aluguel. Ao todo, cerca de 3 milhões de domicílios, cuja renda domiciliar era inferior a três salários mínimos, gastaram mais de 30% dela com aluguel. Habitação precária e coabitação também são problemas graves, representando, cada um, 25,2% e 23,1% do déficit total.

Regionalmente, o Sudeste lidera o déficit habitacional absoluto, apresentando 2.287.121 milhões de unidades em 2019 (aproximadamente 39% do total do Brasil). Em seguida, vem o Nordeste, com 1,778 milhão de unidades; o Norte, com 719 mil domicílios; o Sul, com 618 mil; e, por último, a região Centro-Oeste, com 472 mil unidades. Entre os estados, São Paulo apresenta o maior déficit absoluto, com 1,226 milhão de unidades, seguido por Minas Gerais, com 496 mil, e Rio de Janeiro, com 481 mil<sup>254</sup>.

### 1.2.2 Inadequação domiciliar

Inadequação tem natureza qualitativa: indica a quantidade de domicílios existentes que precisam ser melhorados (e não substituídos), por não proporcionarem condições desejáveis de habitação. As melhorias podem ser no próprio domicílio ou no seu entorno. O respectivo

<sup>253</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil** – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. p. 147.

<sup>254</sup> Idem, idem, p. 113-114.

indicador tem três componentes: inadequações de infraestrutura urbana, inadequações edilícias e inadequação fundiária urbana, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Componentes e subcomponentes da inadequação domiciliar

<b>Componentes</b>	<b>Subcomponentes</b>
Inadequações de infraestrutura urbana	Energia elétrica
	Abastecimento de água
	Esgotamento sanitário
	Coleta de lixo
Inadequações edilícias	Inexistência de banheiro exclusivo
	Número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório
	Armazenamento de água inadequado
	Piso inadequado
	Cobertura inadequada
Inadequação fundiária urbana	–

Fonte: Elaborado pelo autor.

A evolução recente dos componentes da inadequação domiciliar pode ser visualizada na Tabela 2.

Tabela 2 – Componentes e subcomponentes da inadequação domiciliar entre 2016 e 2019 (milhares)

<b>Especificação</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Inadequações de infraestrutura urbana</b>	<b>13.920</b>	<b>14.225</b>	<b>13.683</b>	<b>14.257</b>
Abastecimento de água	10.536	10.929	10.293	10.726
Esgotamento sanitário	4.544	4.551	4.737	4.916
Energia elétrica	400	419	456	406
Coleta de lixo	802	690	640	553
<b>Inadequações edilícias</b>	<b>10.301</b>	<b>10.433</b>	<b>10.777</b>	<b>11.246</b>
Armazenamento	8.284	8.341	8.625	9.000
Cômodos servindo de dormitório	1.767	1.758	1.826	1.886
Ausência de banheiro	244	342	371	360
Cobertura inadequada	863	1.058	975	1.024
Piso inadequado	74	71	74	69
<b>Inadequação fundiária</b>	<b>2.515</b>	<b>2.884</b>	<b>2.996</b>	<b>3.557</b>
<b>Domicílios inadequados</b>	<b>23.073</b>	<b>23.665</b>	<b>23.668</b>	<b>24.894</b>

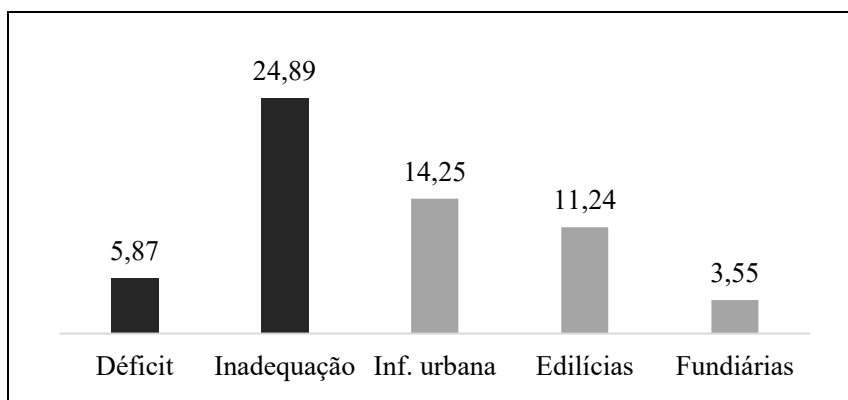
Fonte: Adaptado de: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021. p. 147.

Entre os três componentes, a inadequação infraestrutura urbana foi que mais afetou os domicílios brasileiros em 2019, com cerca de 14,257 milhões de domicílios que apresentaram

inadequação em, pelo menos, um tipo de serviço de infraestrutura. Em termos relativos, quase 1 a cada 4 domicílios permanentes no país (22,8%) apresenta essa carência. O segundo componente mais importante é a inadequação edilícia, com cerca de 11,246 milhões. Em seguida, vem a inadequação fundiária, com 3,556 milhões.

É interessante notar que os domicílios com alguma inadequação representam mais de quatro vezes o número de domicílios em déficit. Quando se separam as inadequações por subcomponentes, pode-se verificar que as unidades com inadequações urbanas ou edilícias, sozinhas, superam a soma de todos os domicílios em déficit. Isso demonstra a relevância de o país implementar políticas habitacionais abrangentes, que vão além da construção de novas moradias e resolvam o problema de milhões de pessoas que vivem em condições inadequadas. O Gráfico 1, a seguir, ilustra a diferença entre os domicílios em déficit e os inadequados, e facilita uma comparação entre o déficit total e cada componente do indicador da inadequação domiciliar.

Gráfico 1 – Necessidades habitacionais em 2019 (milhões)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021.

Necessidades habitacionais podem ser definidas como o conjunto de características indispensáveis à moradia adequada. Portanto, esse pode ser considerado o núcleo essencial do direito à moradia no Brasil. Se qualquer domicílio que apresenta um dos subcomponentes dos indicadores de déficit e inadequação deve ser substituído ou melhorado, é porque o Estado – ao menos no nível federal – entende como inaceitável a permanência de famílias nessa situação. Em outras palavras, entende como violado, no mínimo, o direito à moradia. Vai nesse sentido a observação feita pela Fundação João Pinheiro em seu último relatório:

Nesse contexto, considera-se que o atual papel dos indicadores do déficit habitacional e da inadequação domiciliar é dimensionar a quantidade de moradias, num determinado momento, que não estão conseguindo atender o “direito” de “acesso” a um conjunto de serviços habitacionais que sejam, pelo menos, básicos.

Os indicadores do déficit e da inadequação são construídos a partir dos dados secundários oficiais disponíveis. Desta maneira, a confiabilidade dos índices depende da qualidade das informações divulgadas – no caso, aqueles fornecidos principalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Lamentavelmente, diante da não realização da Contagem da População de 2016 e do Censo de 2020, desde 2010 os dados sobre número total de domicílios e déficit são estimados por meio de pesquisas amostrais – exceto para o número de domicílios improvisados, que é extraído do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

### **1.3 Conclusão**

Moradia pode ser entendida a partir de três perspectivas complementares. Na dimensão jurídica, é o direito fundamental de viver em local seguro, sustentável e habitável; no âmbito político, consiste em importante pilar do estado de bem-estar social, formado e sustentado pela interação entre agentes públicos, privados e comunitários. Na dimensão econômica, representa mercadoria com características peculiares, distribuídas por mercado falho. Para corrigir essas falhas, países adotam diversas medidas, dentre as quais se destacam as intervenções econômicas (incentivos fiscais e gasto público direto) e institucionais (regulação do mercado e criação de órgãos governamentais).

Não existe solução mágica para resolver os problemas habitacionais, mas a experiência internacional ajuda a identificar oportunidades de melhoria incremental. No campo das receitas públicas, os países deveriam reduzir drasticamente os benefícios fiscais para proprietários de imóveis, taxar mais as transações imobiliárias gratuitas e a propriedade imobiliária e utilizar alíquotas maiores para os terrenos do que para os prédios. No campo das despesas, deveriam investir mais em habitação social, expandindo o parque de residências públicas e apostando na revitalização de bairros degradados. Na área institucional, não há como superar a falta de acesso a imóveis sem uma boa regulação do mercado de aluguéis e do uso do solo.

A regulação não pode ser rígida a ponto de sufocar a inovação e nem ser tímida diante dos interesses dos proprietários. Boas práticas regulatórias incluem a definição clara de direitos e deveres na relação locatícia e alguma proteção aos inquilinos, especialmente aos

mais vulneráveis. Além disso, as normas sobre o uso do solo devem ser periodicamente revisadas, pouco restritivas e devem permitir a negociação de potenciais construtivos não utilizados.

Por outro lado, não se resolve a questão habitacional sem entender os fenômenos relacionados a ela e seus principais indicadores. Por isso, não se deve confundir necessidade habitacional com demanda habitacional, tampouco déficit com inadequação. Quando se depara com determinado indicador, é preciso compreender seus limites e objetivos, sob pena de se extraírem conclusões totalmente contrastantes com o mundo real.

Uma compreensão holística da habitação ajuda a formar leis mais justas, políticas mais efetivas e mercados mais eficazes. Porém, isso não é tudo. Para compreender realmente a política habitacional é preciso investigar suas origens em cada país, conforme se fará a seguir.

## 2 HISTÓRIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS

Compreender a política habitacional recente no Brasil requer uma análise do processo de mudança institucional e da formação de agendas. De acordo com a perspectiva institucionalista histórica que anima a abordagem de Direito e Políticas Públicas<sup>255</sup>, essas não são apenas resultado da ação de grupos organizados, mas também sua causa, pois explicam a formação de coalizões de apoio e a articulação de interesses. Políticas públicas ao mesmo tempo condicionam e são condicionadas pelas ações dos agentes.

Além disso, elas não surgem no vácuo. Como instituições<sup>256</sup>, tendem a preservar suas características básicas, mesmo diante de fortes pressões por mudanças. Ao longo do tempo, formam no ambiente raízes cada vez mais profundas, que tornam progressivamente mais custoso retornar ao ponto em que vários cenários eram possíveis. Decisões tomadas no passado criam feedbacks positivos que levam à dependência da trajetória (*path dependency*)<sup>257</sup>, reduzindo a probabilidade de futuros alternativos. As mudanças são incrementais e tornam-se, a cada dia, mais difíceis.

O conceito de dependência da trajetória ajuda a entender por que não é possível avaliar o Programa Minha Casa, Minha Vida sem levar em consideração o histórico das políticas que o antecederam.

O Brasil é mundialmente famoso pelos seus altos índices de desigualdades. Segundo dados do Banco Mundial, o país é o 156.º mais desigual em um ranking com 164 países<sup>258</sup>. Em praticamente todos os aspectos do cotidiano há uma clivagem que separa grupos protegidos e grupos esquecidos pelo Estado. É assim nas políticas de educação, segurança, saúde e moradia, apenas para citar algumas. Embora cada dimensão da desigualdade gere impactos dramáticos na convivência social, há um aspecto pouco explorado na literatura jurídica: a desigualdade socioespacial, isto é, a distribuição geográfica dos domicílios. Qual o

---

<sup>255</sup> BUCCI, Maria Paula de; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 43, n. 90, p. 1-28, 2022.

<sup>256</sup> Instituições, aqui, têm sentido amplo: são “[...] os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 193-223, 2003, p. 196.

<sup>257</sup> PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

<sup>258</sup> WORLD BANK. **World Development Indicators**, 2020. Disponível em: <http://wdi.worldbank.org/table/1.3>. Acesso em: 15 set. 2021.

papel do governo federal nesse quadro? Em que medida contribuíram as políticas habitacionais? A isso se dedicará este capítulo.

## 2.1 Habitação Sanitarista (1889-1930)

A República Velha (1889-1930) pode ser caracterizada como um arranjo liberal oligárquico “[...] com predominância dos interesses agrários e em especial da cafeicultura”<sup>259</sup>.

Fiel ao liberalismo vigente, a Constituição republicana de 1891<sup>260</sup> promoveu profundas mudanças institucionais: replicou o federalismo dual de sistema presidencialista dos Estados Unidos, reconheceu o Judiciário como um poder independente e enfatizou as liberdades fundamentais, mas não reconheceu ao Estado o papel de provedor de direitos sociais.

No campo social, o Estado “[...] limitava-se a manter um aparato policial para controlar os trabalhadores e defender as instituições”<sup>261</sup>. Como sua legitimidade vinha basicamente da omissão<sup>262</sup>, retirou-se do poder público a obrigação de fornecer educação primária, como fazia a constituição imperial de 1824<sup>263</sup>. A assistência social ficava a cargo das igrejas, associações ou benfeitores.

Foi nesse contexto que ganhou ímpeto a urbanização brasileira. Até o fim do século XIX, o Brasil era um país majoritariamente rural, e esse cenário se alterou pouco entre o término do período colonial e o fim da monarquia<sup>264</sup>. Com o início das atividades industriais, a abolição da escravidão – que expulsou os negros das zonas rurais sem garantir-lhes nenhum direito – e com a intensificação do fluxo migratório, a urbanização acelerou, concentrando massas cada vez maiores nos centros urbanos da época.

---

<sup>259</sup> SOUZA, **Uma história de desigualdade**, 2018. p. 287.

<sup>260</sup> BALEEIRO, Aliomar. **1891**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras. v. 2).

<sup>261</sup> BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017. p. 35.

<sup>262</sup> Na área social, o Estado Liberal é constituído a partir da negatividade. “Deve ser um Estado absentista: um Estado que não atue”. In: COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 62.

<sup>263</sup> NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 105 p. (Coleção Constituições brasileiras. v. 1).

<sup>264</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993. p. 23.

O influxo de novos trabalhadores gerou demanda por habitação, mas não foram empreendidos esforços nem para a produção de moradias populares nem para a regulação do mercado de locações residenciais<sup>265</sup>. Por força do liberalismo que inspirava a atuação estatal, a produção habitacional era inteiramente delegada à iniciativa privada.

Além da influência ideológica do liberalismo, pesava também um motivo financeiro. É que os excedentes da produção agrário-exportadora viabilizavam investimentos em moradias para aluguel<sup>266</sup> e convinha aos proprietários agir como bem quisessem, sem se submeterem à regulação estatal.

A repressão, porém, não foi privatizada. No fim do século XIX, os grandes centros urbanos conviveram com diversas epidemias de cólera, peste, varíola e febre amarela. Com isso, os cortiços e as habitações coletivas passaram a ser considerados foco de doenças em grandes cidades, como Rio de Janeiro<sup>267</sup> e São Paulo<sup>268</sup>.

Para os higienistas, o problema não era a falta de saneamento básico, mas o acúmulo de pessoas com maus hábitos, falta de asseio pessoal, promiscuidade e degradação moral. A solução eleita foi o combate aos cortiços e habitações coletivas, com desinfecções violentas e interdições de prédios<sup>269</sup> onde vivia a maioria dos trabalhadores pobres<sup>270</sup>.

No Rio de Janeiro, então capital federal, somaram-se à preocupação higienista as reformas de embelezamento e modernização empreendidas entre 1903 e 1906, que resultaram no desalojamento de famílias pobres, conforme registrou José Murilo de Carvalho:

O prefeito Pereira Passos deu início em 1902 a uma reforma urbanística e higiênica da cidade. Abriu grandes avenidas, endireitou e alargou ruas, reformou o porto. Centenas de casas foram derrubadas. Na área da saúde, Oswaldo Cruz atacou primeiro a febre amarela pelo combate aos mosquitos que a transmitem, aproveitando método recente aplicado em Cuba. Dezenas de funcionários percorriam a cidade desinfetando ruas e casas, interditando prédios, removendo doentes. Foram especialmente visados os cortiços, conjuntos de habitações anti-

---

<sup>265</sup> BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

<sup>266</sup> MELLO, L. F. de; SOARES JUNIOR, M. A. C. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. *Caderno de Geografia*, [S. l.], v. 28, n. 53, p. 316-336, 2018.

<sup>267</sup> ABREU, M. de A. Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. *Revista Rio de Janeiro*, v. 10, p. 210-234, 2003.

<sup>268</sup> BONDUKI, *Origens da habitação social no Brasil*: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria, 2017.

<sup>269</sup> Idem, *ibidem*, p. 49-50.

<sup>270</sup> AZEVEDO, A. N. de. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. *Revista Rio de Janeiro*, n. 10, p. 39, 2003.

higiênicas onde se aglomerava boa parte da população pobre. Muitos deles foram condenados à demolição<sup>271</sup>.

Assim como os higienistas não estavam errados ao presumir que a superlotação, o compartilhamento de sanitários e a ausência de saneamento básico contribuíam para a propagação de doenças, os políticos também não podem ser condenados por realizarem obras de modernização urbanística. O problema, porém, estava na absoluta ausência de assistência às famílias atingidas por ambas as medidas. Expulsas dos centros urbanos, elas tinham que providenciar sua própria habitação em terras baratas e construir suas casas com poucos recursos.

Portanto, durante a Primeira República brasileira, além de ser omissos no provimento de moradias populares, o Estado atuou repressivamente sobre as habitações dos trabalhadores de baixa renda, utilizando legislação sanitária e ação policial. Cortiços, pensões e favelas eram tratados como pragas a serem eliminadas, uma questão de saúde pública<sup>272</sup>. Segundo Bonduki<sup>273</sup>, “[...] a atuação estatal sobre a habitação popular se origina e permanece na Primeira República voltada quase que apenas para esse problema”. A preocupação máxima das autoridades era isolar e conter as habitações populares, com o fim de evitar a propagação de doenças e hábitos decadentes. A provisão habitacional dependia apenas do mercado desregulado.

## 2.2 Habitação Classista (1930-1946)

A habitação social somente ganhou visibilidade política na Era Vargas. Antes, contudo, de tratar sobre o tema da provisão pública de moradias, convém descrever brevemente o contexto político-institucional da época.

O arranjo liberal oligárquico que prevaleceu durante a República Velha chegou combalido à década de 1920. Não cabe aqui discutir as raízes da Revolução de 1930<sup>274</sup>, basta

---

<sup>271</sup> CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. p. 78.

<sup>272</sup> BONDUKI, Origens da habitação social no Brasil, 1994.

<sup>273</sup> Idem, *ibidem*, p. 28.

<sup>274</sup> Para saber mais, ver: FAUSTO, B. **A revolução de 1930**: historiografia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

dizer que aos poucos as elites econômicas passaram a dividir poder com uma crescente classe média urbana. As elites políticas do eixo São Paulo-Minas, por sua vez, viram-se em disputa com a Reação Republicana, formada por políticos do Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Distrito Federal e Rio de Janeiro. Foi também nesse período que a insatisfação militar com os rumos do governo gerou o movimento conhecido como tenentismo. De modo geral, havia um desejo de “republicanização da República”, isto é, um Estado impessoal e obediente às leis – algo que não foi entregue pela República Velha.

Com a Revolução de 1930 implantou-se um novo modelo de Estado, que se distinguia do anterior não apenas pela centralização do poder, mas pelo redirecionamento em três áreas: (i) econômica, visando promover a industrialização; (ii) social, cooptando o apoio da classe trabalhadora com a inserção de algum tipo de proteção social; e (iii) militar, atuando as Forças Armadas como garantes da ordem social<sup>275</sup>.

No campo jurídico, a Constituição de 1934 foi o marco do “constitucionalismo social no Brasil”<sup>276</sup>. Pela primeira vez se reconheceu ao Estado a missão de garantir condições mínimas de vida para a população, tais como educação, “amparo aos desvalidos” e proteção da juventude contra toda exploração. A liberdade econômica só era garantida na medida em que possibilitasse a todos uma existência digna. Os trabalhadores urbanos passaram a ter garantias como salário mínimo, limitação de jornada de trabalho, férias anuais remuneradas e indenização por dispensa sem justa causa.

No entanto, a expansão dos direitos sociais via legislação trabalhista não significou uma ruptura no status dos cidadãos diante do Estado, pois ainda não se lhes reconhecia o caráter universal da dignidade. O conjunto de direitos só era outorgado a quem preenchesse determinados requisitos eleitos pelo governo, no que se denominou como “cidadania regulada”. Nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos:

Por cidadania regulada, entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se [...] em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. [...] A expansão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos

---

<sup>275</sup> FAUSTO, B. **História do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019. p. 280.

<sup>276</sup> SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 119.

direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece<sup>277</sup>.

A outorga seletiva de direitos ocorreu também na área habitacional. Como já visto, durante a República Velha não se admitia a atuação estatal na construção de moradias ou em outra forma de assistência social. Com a substituição do liberalismo pelo desenvolvimentismo, o poder público passou a assumir posição central nas atividades econômicas e na garantia de condições mínimas aos trabalhadores, inclusive na área da habitação.

Foi assim que nos anos 1930 o Estado assumiu a responsabilidade de prover moradia a alguns trabalhadores urbanos, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)<sup>278</sup>. Esses institutos eram segmentados por categoria profissional e tinham a função de captar recursos de empregadores, empregados e do Estado para garantir aposentadorias e pensões aos trabalhadores urbanos. Eram os embriões do Sistema de Previdência Social no Brasil<sup>279</sup>.

Embora o objetivo principal dos IAPs fosse garantir aposentadoria e pensão a seus associados, eles tiveram forte atuação no setor habitacional, pois dentre as diversas modalidades de investimento estava a gestão de carteiras imobiliárias. Segundo Bonduki, essa atividade era baseada em três planos: (A) locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos IAPs; (B) financiamento para a aquisição de moradia ou construção em terreno próprio; (C) empréstimos hipotecários<sup>280</sup>. Os planos A e B tinham caráter social, embora atendessem apenas aos associados. O plano C, por outro lado, tinha objetivo exclusivamente financeiro – sua missão era assegurar a máxima rentabilidade das contribuições vertidas pelos trabalhadores. Não havia restrição à modalidade das construções financiadas pelo plano C, com empreendimentos que iam de indústrias a asilos. Apesar disso, Farah<sup>281</sup> estima que 80% consistiam em edifícios para as classes média e alta.

---

<sup>277</sup> SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. p. 75.

<sup>278</sup> AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

<sup>279</sup> FARAH, M. F. S. Sete décadas de políticas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 58, p. 111-122, 2007.

<sup>280</sup> BONDUKI, **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria, 2017. p. 112-113.

<sup>281</sup> FARAH, M. F. S. **Estado, previdência social e habitação**. 1983. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

Bonduki<sup>282</sup> atribui aos IAPs grande importância na viabilização das incorporações imobiliárias, especialmente no Rio de Janeiro. O investimento direto (aquisição) e indireto (financiamento) dos institutos fomentou a especulação imobiliária e a verticalização, com a construção de edifícios comerciais e residenciais. Os agentes econômicos ficaram satisfeitos.

O incentivo público à aquisição da casa própria pelos IAPs atendeu ainda a um anseio político específico. A questão da moradia se incorporou ao discurso oficial e se tornou símbolo de valorização do trabalhador, que só então pôde ser senhor do próprio lar. A propriedade imobiliária individual, em contraposição à vida nos cortiços, pensões e “cabeças de porco”, era a materialização do progresso econômico e social.

Além de representar o sucesso econômico do governo Vargas, a difusão da casa própria unifamiliar afastava também perigos comunistas e socialistas. Em meados da década de 1930, Carlos Lacerda leu em público no Rio de Janeiro o manifesto da Aliança Nacional Libertadora, movimento composto por comunistas, tenentistas e antifascistas, cujas reivindicações tinham forte apelo operário<sup>283</sup>. A difusão da ideologia da casa própria servia ao enfraquecimento desses movimentos coletivistas de esquerda.

Havia forte identificação entre a casa própria e a família tradicional conservadora. Segundo essa ideologia, as habitações coletivas causavam degradação moral: as mulheres eram conduzidas à promiscuidade, os homens ao vício, as crianças ao ócio<sup>284</sup>. A casa própria unifamiliar protegia a sociedade contra a perda da coesão social, conforme defendeu Francisco de Paula Ferreira, membro da Diretoria do Corpo Docente do Instituto de Serviço Social de São Paulo:

A menos que fôssemos individualistas ou socialistas, a família tem para nós o sentido de célula mater do complexo social [...]. Entendemos que a família está

<sup>282</sup> BONDUKI, op. cit., 2017. p. 113.

<sup>283</sup> FAUSTO, **História do Brasil**, 2019. p. 307.

<sup>284</sup> Associações entre habitações coletivas e degradação moral reverberaram por muito tempo. É ilustrativa a justificativa apresentada décadas depois pelo deputado Brito Velho à emenda ao Projeto de Lei n.º 2006/64, que viria a criar o Banco Nacional de Habitação: “Como esperar hábitos higiênicos, em quem vive num ambiente pior, muitas vezes, do que as pocilgas? Como esperar hábitos de ordem, em quem é obrigado a viver num meio de desordem? Como esperar gosto (sic), anseio e ânimo para a elevação social, para a melhoria de vida, dependente de esforço pessoal, continuado e perseverante, da parte de quem estruturou reflexos, automatismos e, até, hábitos da vontade, contrários em tudo ao progresso? [...] De interesse social, ninguém o pode negar, é construir vivendas decentes para os que trabalham nas cidades; é promover a liquidação de favelas, malocas e mocambos, que desfiguram as grandes cidades mais ainda em sua fisionomia moral, do que em sua feição material, pois revelam a injustiça, a iniquidade, reinantes na sociedade”. BRASIL. Câmara dos Deputados. Poder Executivo. **Projeto n.º 2006 de 1964**. Mensagem n.º 126/64. 10 jun. 1964. p. 16. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1195898&filename=Dossie-PL%202006/1964](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1195898&filename=Dossie-PL%202006/1964).

interessada no problema da habitação, e da maneira de resolvê-lo depende, em linha de causalidade direta, a moral da sociedade<sup>285</sup>.

Os IAPs deveriam expandir gradativamente os direitos sociais e com eles o acesso à casa própria, mas não a quaisquer pessoas. O catálogo e a extensão dos benefícios variavam conforme o poder de barganha de cada categoria socioprofissional, numa luta que beneficiou marítimos, bancários, comerciários, industriários, condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo e estivadores – cada categoria com seu próprio instituto.

O caráter corporativista dos institutos era indisfarçável. O critério de elegibilidade para os benefícios sociais não tinha a ver com cidadania, mas com status profissional. Os setores populares eram marginalizados, como deixou claro o ministro do Trabalho do Governo Provisório, Salgado Filho, ao se opor ao provimento público de habitações para moradores de favelas:

Não se confundam os operários, os trabalhadores, com esses indivíduos que habitam as favelas dos nossos morros [...] Será obra social atender-se a esses habitantes das favelas da capital da República? [...] S. Excia. focaliza essa questão como uma necessidade para atender à pobreza que habita as favelas, mas essa pobreza não é constituída da classe laboriosa, pela classe que produz, já amparada, em grande parte pelo Governo Provisório, nas edificações operárias, destinadas, todas elas, exclusivamente, a serem ocupadas por operários. [...] Tanto assim que tivemos oportunidade – nós, do Governo Provisório – de impor, como condição para concessão dessas habitações, fossem os requerimentos encaminhados pelos próprios sindicatos profissionais, evitando-se, assim, que indivíduos não operários se tornassem seus ocupantes, o que desvirtuaria a grande obra realizada então”<sup>286</sup>.

Assim, apesar do apelo populista, durante toda a Era Vargas apenas algumas categorias profissionais foram beneficiadas com linhas de crédito subsidiado, assistência técnica ou financeira para construir, adquirir ou reformar a casa própria. A maioria da população – trabalhadores rurais, informais e não assalariados – foi excluída das medidas do poder público direcionadas à provisão habitacional.

### 2.3 Habitação Populista (1946-1964)

---

<sup>285</sup> FERREIRA, F. de P. A habitação e a moral. **Revista do Arquivo Municipal**, v. 82, p. 163-176, 1942.

<sup>286</sup> MELLO, M. A. de. Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não política da casa popular (1946-1947). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 6, n. 15, p. 64-75, 1991.

O fim da Segunda Guerra Mundial e a derrocada dos regimes fascista e nazista colapsaram as bases do Estado Novo e pavimentaram o caminho da transição democrática no Brasil. A democracia, contudo, não estabilizou a política.

Entre a deposição de Getúlio Vargas e o golpe militar de 1964, foram eleitos quatro presidentes da República, dos quais apenas dois terminaram o mandato. Getúlio Vargas, eleito em 1951, suicidou-se, e Jânio Quadros renunciou ao poder. O regime transitou do presidencialismo para o parlamentarismo e de novo ao presidencialismo. O intervencionismo estatal no domínio econômico começou fraco com o governo Dutra<sup>287</sup> e foi se reforçando com a industrialização promovida por Getúlio Vargas<sup>288</sup> e os ambiciosos planos desenvolvimentistas de Juscelino Kubitschek.

No plano jurídico, a Constituição de 1946 “[...] buscou conciliar liberalismo político e democracia com o Estado Social”<sup>289</sup>. O capítulo sobre a ordem social e econômica trazia dispositivos semelhantes à Constituição de 1934, com poucas inovações. Embora seja notória a preocupação social, não se reconheceu aos entes federados o dever de estabelecer políticas habitacionais.

A moradia desempenhou papel importante no contexto político da primeira metade da década de 1940, pois o período foi marcado por uma crise habitacional com causas paradoxais. Houve na época um “*boom* imobiliário sem paralelo na história brasileira”<sup>290</sup> e, apesar disso, faltava moradia para grande parte da população. A contração se explica pela alteração na lógica da produção habitacional, que deixou de visar à locação e se concentrou no mercado da casa própria. Contribuíram decisivamente para a perda de atratividade do mercado de locação imobiliária o congelamento de preços de aluguel instituído pela Lei de Locações de 1942 e a forte injeção de recursos na construção de edifícios residenciais pelos

---

<sup>287</sup> Conforme narra Fausto: “Passou-se a acreditar que o desenvolvimento do país e o fim da inflação gerada nos últimos anos da guerra dependiam da liberdade dos mercados em geral e principalmente da livre importação de bens”. Cf. FAUSTO, **História do Brasil**, 2019. p. 344.

<sup>288</sup> MORAES, G. O II Governo Vargas: limites externos de um estado nacional em construção. *In*: ARAUJO, V. L. de; MATTOS, F. A. M. de (org.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma**: novas interpretações. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 144-182.

<sup>289</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho, 2012. p. 133.

<sup>290</sup> MELLO, Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não política da casa popular (1946-1947), 1991.

IAPs<sup>291</sup>. Houve um crescimento acelerado da insatisfação popular, e a moradia se tornou tema da campanha presidencial de 1945<sup>292</sup>.

Em maio de 1946, o recém-eleito presidente Dutra criou a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão nacional destinado a proporcionar a aquisição ou a construção da casa própria voltado para a população mais pobre. Foi uma decisão estratégica. Como notou Bonduki, “[...] uma intervenção mais eficaz na questão habitacional seria vantajosa para um governo conservador, ressaltando sua sensibilidade social e facilitando seu relacionamento com a Igreja Católica, assustada com o avanço do comunismo nas áreas pobres das grandes cidades”<sup>293</sup>.

O presidente Dutra não tinha o mesmo apelo popular que Vargas e ainda comandou uma série de medidas contrárias às classes trabalhadores: restringiu o direito de greve, interveio em sindicatos e decretou a ilegalidade do Partido Comunista Brasileiro<sup>294</sup>. A centralização da política habitacional era uma oportunidade de aceno às classes populares (habitação e emprego) e empresariais (indústrias ligadas à construção civil).

Nos termos do Decreto-Lei que instituiu a FCP, as ações da fundação deveriam atender “[...] aos mais necessitados, vedadas obras que não possam ser qualificadas como de tipo genuinamente popular” (art. 5.º do Decreto-lei n.º 9.218/1946<sup>295</sup>). Até então, as únicas medidas para a provisão habitacional eram fragmentadas por cada IAP, que, como visto, atendia apenas certas categorias profissionais e a classe média em geral.

Poucos meses depois da criação da FCP, seu escopo foi ampliado de modo a convertê-la em órgão formulador da política urbana lato sensu. Com o Decreto-lei n.º 9.777/1946<sup>296</sup>, a Fundação foi incumbida de uma série de atividades complementares, como

[...] financiar obras urbanísticas, de abastecimento d’água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras [...], financiar as indústrias de materiais de construção [...] e cooperar com municípios que não dispunham de pessoal técnico habilitado.

<sup>291</sup> O efeito regressivo da aplicação de recursos públicos (reservas da Previdência Social) pelos IAPs era tão notório que Vargas criou a Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social.

<sup>292</sup> MELLO, op. cit., 1991.

<sup>293</sup> BONDUKI, **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria, 2017. p. 125.

<sup>294</sup> FAUSTO, **História do Brasil**, 2019. p. 343.

<sup>295</sup> BRASIL. Decreto-Lei n.º 9.218, de 1.º de maio de 1946. Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular”. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6679, 4 maio 1946.

<sup>296</sup> BRASIL. Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a fundação da casa popular e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 12995, 17 set. 1946.

O projeto era ambicioso. A recente fundação deveria ao mesmo tempo resolver os problemas de moradia urbana, rural e de infraestrutura sanitária, cooperar com prefeituras municipais e conduzir estudos voltados ao barateamento da construção habitacional, financiar proprietários e indústrias de materiais de construção, dentre outras atividades. No entanto, como apontaram Azevedo e Andrade, “[...] a tarefa era desproporcional à força, aos recursos e à maturidade institucional”<sup>297</sup> da FCP. O excesso de atividades complementares foi corrigido em 1952, admitindo sua ingerência apenas em casos excepcionais<sup>298</sup>.

O financiamento da FCP tinha intenções redistributivas. Além dotações orçamentárias e doações de entes públicos, o decreto que instituiu a fundação criou um empréstimo compulsório incidente sobre a compra de terreno superior a 200 m<sup>2</sup>, posteriormente substituído por uma contribuição de 1% incidente sobre a venda de imóvel de valor igual ou superior a 100 mil cruzeiros. Era uma forma de fazer os mais ricos financiarem políticas habitacionais em favor dos mais pobres. Contudo, a tentativa fracassou. Primeiro, porque a fiscalização sobre o real valor de transações imobiliárias não era fácil, possibilitando ao contribuinte declarar ao fisco quantia inferior à efetiva; segundo, porque faltavam incentivos aos estados para que arrecadassem e recolhessem o valor destinado à FCP<sup>299</sup>.

Afora razões financeiras, a fundação padecia mesmo por razões políticas. A proposta universalista de centralizar as carteiras prediais dos IAPs e revertê-las em benefício de toda a população representava uma ameaça ao clientelismo operado pela estrutura sindicalista que dominava o Ministério do Trabalho desde o Estado Novo. Essa tensão entre universalismo e clientelismo foi bem descrita pelo cientista político Marcus André de Mello:

Os interesses associados à estrutura pelego-corporativista do Ministério do Trabalho, que se expandira muito durante o Estado Novo, acenavam com a perspectiva do uso clientelístico da máquina administrativa. Eles resistiram ao plano de unificação das carteiras prediais e sua transferência para a FCP. Temia-se que este órgão, criado pelo governo Dutra (hostil ao regime anterior), levasse adiante uma estratégia de solapamento da base material de sustentação do clientelismo. A proposta universalista da FCP representava, de fato, uma ruptura com o caráter corporativo da política habitacional praticada durante o Estado Novo, que garantia direito de acesso às unidades construídas apenas aos membros das categorias aglutinadas nos diversos IAPs. Daí a resistência oposta pelo Movimento Unificado dos Servidores da

---

<sup>297</sup> ANDRADE, L. A. G. de; AZEVEDO, S. de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

<sup>298</sup> Vide o art. 1.º da Portaria n.º 69/1952 do Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional de Assistência Social (BRASIL. Portaria n.º 69, de 14 de maio de 2020. Aprova recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 379, 18 maio 2020).

<sup>299</sup> ANDRADE; AZEVEDO, op. cit., 2011.

Previdência Social, que exigia acesso exclusivo para seus membros (Diretrizes, 16 de abril de 1946). Ademais, a fragmentação organizacional da Previdência, em virtude da existência dos diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões, e a consequente segmentação do acesso aos produtos do sistema geravam um quadro de disputa interburocrática e interocupacional<sup>300</sup>.

Até representantes da indústria da construção civil resistiram à FCP. Eles temiam que a ambição dos projetos – com meta inicial de construir cem mil casas populares – drenasse o estoque nacional dos materiais de construção, aumentando preços e diminuindo margens de lucro dos empreendimentos de alto padrão<sup>301</sup>. Além do risco inflacionário, o direcionamento das reservas previdenciárias para a FCP implicaria a redução dos financiamentos concedidos pelos IAPs às construtoras, ameaçando a viabilidade dos seus projetos.

Isso porque as empresas da construção civil dependiam do dinheiro dos IAPs, já que não havia à época mercado financeiro no Brasil. Haveria, portanto, uma competição por recursos entre a FCP e as empresas da construção civil, colocando em posições opostas quem defendia a promoção estatal de habitação social e os agentes do mercado imobiliário, especialmente as incorporadoras.

Diante das dificuldades financeiras, operacionais e políticas, não surpreende a inexpressividade da atuação da FCP. Nos seus 18 anos de existência (1946-1964), a fundação produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais<sup>302</sup>, pouco mais de 10% das casas entregues pelos IAPs<sup>303</sup>, que não eram voltados primordialmente à questão habitacional. Não bastasse a limitação quantitativa, também o aspecto qualitativo foi insatisfatório, pois “[...] a maior parte dos conjuntos foi entregue com infraestrutura precária ou inexistente”<sup>304</sup>.

Assim, embora o período de 1946-1964 tenha se notabilizado pela encampação da questão habitacional pelo governo federal, com a criação da primeira entidade destinada exclusivamente à moradia popular, os resultados foram frustrantes. O Estado não se organizou adequadamente para enfrentar o problema de falta de oferta de moradia às camadas mais pobres. No embate entre agentes econômicos e grupos populares, prevaleceram os primeiros.

---

<sup>300</sup> MELLO, Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não política da casa popular (1946-1947), 1991.

<sup>301</sup> BONDUKI, BONDUKI, **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria, 2017. p. 126.

<sup>302</sup> Idem, *ibidem*, p. 123.

<sup>303</sup> ANDRADE; AZEVEDO, **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação, 2011.

<sup>304</sup> FERRARI, C. **Projetos de habitação popular como projetos de cidade moderna**: os conjuntos habitacionais dos IAP na Grande São Paulo de 1930 a 1964. 2013. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

Construtoras, incorporadoras, sindicalistas e parte da burocracia conseguiram manter o modelo de produção habitacional fragmentado e elitista dos IAPs, embora o governo se autointitulasse popular. O relativo fracasso da FCP postergou a formulação de uma política habitacional federal para o período da ditadura militar.

## 2.4 Habitação Financista (1964-1986)

O ambiente sociopolítico entre 1960-1986 foi turbulento e conflituoso. O Brasil passou por três regimes distintos: presidencialismo, parlamentarismo e ditadura militar. A violência, simbólica e real, dava a tônica da política e a tudo subjugava, inclusive o direito. Os atos institucionais assinados pelo chefe do Executivo tinham status superior à Constituição de 1946. Foi promulgada nova Constituição em 1967, superada dois anos depois pela Emenda Constitucional nº 1<sup>305</sup> – outorgada pela Junta Militar que governava o Brasil. Foram tempos de administração centralizada e autoritária.

A vocação centralizadora também reverberou no campo habitacional. Baseados na ideia de que a fragmentação das políticas habitacionais em diversas entidades – caixas econômicas, IAPs e FCP – não era capaz de resolver a crise habitacional, os militares decidiram inaugurar um modelo absolutamente distinto. Em pouco tempo, extinguiram a FCP, proibiram novas operações com as carteiras imobiliárias dos IAPs, instituíram uma política nacional específica para a questão da moradia, criaram uma superagência responsável por essa política e reformularam seu sistema de financiamento.

Tudo isso foi feito com a Lei n.º 4.380/1964<sup>306</sup>, aprovada poucos meses depois do golpe militar. Entre outras diretrizes, a lei instituiu o Plano Nacional de Habitação<sup>307</sup> e criou o Banco Nacional da Habitação (BNH). O BNH não tinha natureza de banco comercial. Sua missão era gerenciar e financiar a política destinada a promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda. Em outras palavras, ele formulava

---

<sup>305</sup> BRASIL. Emenda constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 8865, 20 out. 1969.

<sup>306</sup> BRASIL. Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8089, 11 set. 1964.

<sup>307</sup> BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

políticas, coordenava programas, supervisionava negócios e instituições, garantia operações imobiliárias, operacionalizava transferências de recursos etc.

Segundo Sérgio de Azevedo, o esforço do governo militar para resolver a crise habitacional era uma tentativa de angariar simpatia das massas que se sentiram atingidas com a remoção do governo populista do poder<sup>308</sup>. Esse objetivo ficou expresso na carta enviada ao presidente da República por Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH:

Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha Presidencial de Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas<sup>309</sup>.

Além disso, a política habitacional desempenhava papel importantíssimo no modelo de desenvolvimento imposto pelos militares. Ela envolvia diversos atores econômicos, como construtoras, incorporadoras, sociedades de crédito imobiliário, instituições financeiras e seguradoras. Seus recursos acabavam beneficiando indiretamente outros setores, como os de mineração (materiais para construção), transporte e indústria. As construções em larga escala de projetos habitacionais ainda impactavam positivamente a mão de obra, já que envolviam a contratação de milhares de pessoas.

A pedra angular do BNH era o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Inicialmente, os recursos destinados ao SFH viriam de uma contribuição incidente sobre as folhas de salários de empregados e da subscrição compulsória de letras imobiliárias emitidas pelo BNH<sup>310</sup>. Apesar disso, os recursos arrecadados eram muito modestos diante da ambição do BNH.

Para resolver o problema de caixa, em 1966 foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)<sup>311</sup>, fundo parafiscal<sup>312</sup> formado principalmente pela contribuição mensal

<sup>308</sup> AZEVEDO, Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH, 1988.

<sup>309</sup> SOUZA apud ANDRADE, L. A. G. de; AZEVEDO, S. de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 46.

<sup>310</sup> As letras imobiliárias emitidas pelo BNH eram de subscrição compulsória pelas ~~as~~ construtoras, os IAPs e entidades como o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Social do Comércio (Sesc).

<sup>311</sup> Lei de criação do FGTS: BRASIL. Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10587, 14 set. 1966.

<sup>312</sup> Parafiscais são os fundos cujas receitas não são utilizadas para arrecadação dos cofres públicos, mas para execução de fins econômicos e sociais específicos, garantidas por lei. Cf. ROYER, Luciana de Oliveira; OLIVEIRA, Vitória. O fundo público na era da dominância da valorização financeira. In: CARDOSO, Adauto L. D'OTTAVIANO, Camila (org.). **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em

de empregados e empregadores<sup>313</sup>. Embora sua justificativa oficial tenha sido compensar a extinção da estabilidade no emprego, o fundo mostrou-se de grande importância na política habitacional<sup>314</sup>.

Desse modo, a estratégia militar para o enfrentamento do problema habitacional estava baseada na criação de uma estrutura institucional de abrangência nacional, paralelamente à administração direta, formada pelo BNH e por uma rede de agentes financeiros (privados ou estatais), capaz de viabilizar construções em grande escala, mantida por recursos independentes de oscilações políticas.

Uma das características da gestão do BNH foi a segmentação do mercado imobiliário de acordo com a renda dos mutuários, cada qual sob a responsabilidade de um agente promotor específico: (a) o segmento médio atendia a quem tinha renda superior a seis salários mínimos, era promovido exclusivamente por agentes privados (sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo e caixas econômicas) e financiado pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); (b) o segmento econômico atendia a pessoas com renda de até cinco salários mínimos, era promovido por cooperativas habitacionais e recebia recursos do FGTS; e (c) o segmento popular era originalmente destinado para a faixa de um a três salários mínimos, era promovido pelas Companhias Habitacionais (COHABS) e também financiado pelo FGTS<sup>315</sup>.

No balanço da atuação do BNH no segmento popular, o saldo é negativo<sup>316</sup>. Não deveria surpreender que uma instituição bancária priorizasse as atividades mais lucrativas.

---

tempos de crise. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2021. p. 211-233. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/06/Adauto-CARDOSO-e-Camila-DOTTAVIANO-Habitacao-e-Direito-a-Cidade\\_R02.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/06/Adauto-CARDOSO-e-Camila-DOTTAVIANO-Habitacao-e-Direito-a-Cidade_R02.pdf). Acesso em: 4 set. 2021.

<sup>313</sup> O FGTS atualmente também é composto por dotações orçamentárias específicas, resultantes das aplicações dos recursos do fundo, multas, correção monetária, juros moratórios e outras receitas patrimoniais e financeiras.

<sup>314</sup> “O padrão de financiamento da política habitacional brasileira pós 1964 esteve centrado no crédito lastreado na captação de poupança, tanto voluntária quanto compulsória, e muito pouco no repasse de recursos orçamentários de origem fiscal” (ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2014. p. 46).

<sup>315</sup> SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. p. 64.

<sup>316</sup> Azevedo identifica as seguintes características do quadro habitacional em 1985: “[...] baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários”. Cf. AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Antac, 2007. p. 12-41.

Embora o déficit habitacional fosse composto majoritariamente pelos mais pobres, até 1980 aproximadamente 65% dos imóveis residenciais financiados pelo banco foram para segmentos mais elevados<sup>317</sup>. As pessoas com renda de até 5,85 salários mínimos captaram apenas 23,68% dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação, enquanto os mais pobres, com renda de até três salários mínimos, não chegaram a receber nem 10% das aplicações<sup>318</sup>.

Por isso, apesar de ter financiado a construção de muitos imóveis, o impacto social do BNH foi regressivo<sup>319</sup>. Gastou-se muito com quem menos precisava – concebido para atenuar a falta de acesso à moradia pelos mais pobres, o banco aprofundou a segregação socioespacial<sup>320</sup>. Como consequência, durante a existência do BNH grande parte da população teve que recorrer à autoconstrução, ampliando o estoque de imóveis rústicos em áreas periurbanas, desprovidas de serviços públicos essenciais e distantes das oportunidades de trabalho.

## 2.5 Habitação Universalista (1988-2009)

O elitismo na política habitacional só viria a ser claramente enfrentado pela Constituição Federal de 1988. No contexto da redemocratização do país, movimentos sociais por moradia, universidades, sindicatos e entidades profissionais retomaram o tema da reforma urbana, dando origem ao que especifica a Constituição Federal sobre reforma urbana (art. 182 e 183).

---

<sup>317</sup> ANDRADE; AZEVEDO, **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação, 2011. p. 100.

<sup>318</sup> ANDRADE; AZEVEDO, **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação, 2011. p. 100.

<sup>319</sup> Segundo Bonduki, “[...] nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhão com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média”. Cf. BONDUKI, **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, 2008. p. 73.

<sup>320</sup> CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, M. do C. (org.). **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2006. p. 31-48.

Pela primeira vez, a Constituição atribuiu expressamente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a competência de “[...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX)<sup>321</sup>.

No entanto, a redemocratização brasileira teve como efeito colateral a extinção do BNH, sem a criação de uma política nacional de habitação. Embora a política desempenhada pelo banco fosse regressiva e marcada pelos traços autoritários do regime que o criou, sua extinção ocasionou a perda de uma estrutura e burocracia experimentadas. “Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes”<sup>322</sup>. A pulverização das responsabilidades resultou em descontinuidade e ineficiência.

Com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal (CEF) passou a ser o carro-chefe da política habitacional. Em 1988, o Conselho Monetário Nacional editou resolução que restringiu o crédito habitacional para as COHABs, atingindo os projetos habitacionais direcionados aos mais pobres. Em cumprimento a essa resolução, a CEF rebaixou as COHABs de agentes promotores a simples órgãos de assessoria e transferiu os custos totais do terreno e urbanização para os mutuários finais<sup>323</sup>. Os mais pobres, novamente, foram penalizados.

A primeira metade da década de 1990 foi marcada pela falta de uma estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional. A omissão da União, aliada ao novo texto constitucional que atribuiu a todos os entes a competência comum para o tema, levou a uma assunção progressiva da provisão habitacional pelos estados e municípios. Paulatinamente, a gestão centralizada e autoritária do período militar cedeu espaço a uma gestão descentralizada, atomizada e heterogênea, permitindo o desenvolvimento de programas inovadores e mais participativos<sup>324</sup>.

No fim dos anos 1990, o governo central retomou o protagonismo, dessa vez orientado por políticas locais bem-sucedidas. Naquele momento, foram criados programas de

---

<sup>321</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 2016. p. 29.

<sup>322</sup> BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **arq.urb**, n. 1, p. 70-104, 2019.

<sup>323</sup> AZEVEDO, Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**, 2007. p. 12-41.

<sup>324</sup> Entre os diversos programas, merecem destaque o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais e seus antecessores, Profilub, Promorare e João de Barro. Cf. Idem, *ibidem*.

financiamento para a aquisição de materiais de construção e imóveis usados<sup>325</sup>, de urbanização de áreas precárias<sup>326</sup> e de produção de moradias para arrendamento<sup>327</sup>. O esforço público em programas que não visavam apenas à concessão de financiamentos para a aquisição de casa nova – receita que sempre resultou em benefício maior para as classes médias e altas – foi uma novidade alvissareira.

Os movimentos pela moradia e reforma urbana novamente ganharam ímpeto e conseguiram motivar a aprovação da Emenda à Constituição n.º 26/2000<sup>328</sup>, que inseriu expressamente o direito à moradia no rol dos direitos sociais (art. 6.º, caput). Pouco depois, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001<sup>329</sup>), um marco na política de desenvolvimento urbano.

Em 2002, com a chegada à presidência da República de um partido identificado desde sua origem com movimentos sociais e em particular de moradia, a política habitacional ganhou centralidade na agenda política nacional. O presidente da República criou o Ministério das Cidades, que reuniu pela primeira vez, em âmbito federal, as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte. A unificação dessas pastas possibilitou a inclusão de programas habitacionais em projetos mais amplos de desenvolvimento urbano.

Em 2004, o Ministério das Cidades publicou a Política Nacional de Habitação (PNH). Seu principal objetivo era resgatar o planejamento do setor habitacional e “[...] garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população”<sup>330</sup>. Ao contrário dos períodos anteriores, a PNH adotou o modelo de gestão

<sup>325</sup> Os Programas de Crédito Direto ao Cidadão, denominados Cred-Mac e Cred-Casa, eram voltados para famílias com até oito salários mínimos de renda média mensal e consistiam na oferta de crédito para a aquisição de materiais de construção, visando à melhoria ou à construção de habitações. Além de escapar da lógica do financiamento para a aquisição de prédio pronto, uma de suas grandes vantagens residia na forma de financiamento mais simplificada, já que esses programas não seguiam as regras do Sistema Financeiro da Habitação

<sup>326</sup> O Pró-Moradia e o Programa Habitar Brasil eram voltados ao poder público (estados e municípios) e financiados, respectivamente, com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União. Seus principais objetivos eram a urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, a regularização fundiária e a produção de lotes urbanizados. Cf. *Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências*, 2007.

<sup>327</sup> O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi desenhado como uma espécie de *leasing* habitacional: o beneficiário paga uma prestação mensal e, no fim de um período, pode optar pela aquisição da unidade mediante o complemento do preço.

<sup>328</sup> BRASIL. Emenda Constitucional n.º 26, de 2000. Altera a redação do art. 6.º da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, 15 fev. 2000.

<sup>329</sup> BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade, 2001.

<sup>330</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004. (Cadernos MCidades). Disponível em:

democrática<sup>331</sup>, valorizando a participação na elaboração e execução da política habitacional, especialmente com o Conselho das Cidades<sup>332</sup>.

A PNH previu a instituição do Sistema Nacional de Habitação, composto por dois subsistemas: Subsistema de Habitação de Interesse Social, voltado para a população de baixa renda e financiado por recursos públicos; e Subsistema de Habitação de Mercado, voltado para as classes médias e financiado por recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

Nesse movimento de descentralização coordenada, foi aprovada a Lei n.º 11.124/2005<sup>333</sup>, fruto de proposta legislativa de iniciativa popular<sup>334</sup>, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), mencionados pela PNH. A lei criou grandes expectativas para os movimentos sociais, integrantes do governo e membros da comunidade acadêmica dedicados ao tema da moradia social.

O SNHIS é composto por diversos órgãos e entidades públicas e privadas<sup>335</sup> e visa organizar a atuação conjunta e compartilhada entre os entes federativos, agentes privados e sociais na provisão habitacional para a população de baixa renda. O sistema incentiva a

---

<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/>  
Acesso em: 4 set. 2021.

4PoliticaNacionalHabitacao.pdf.

<sup>331</sup> KRAUSE, C. H.; BALBIM, R. N. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. (org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2010. v. 2. p. 365-403.

<sup>332</sup> O Conselho das Cidades (ConCidades) era um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva. Integrante da estrutura do extinto Ministério das Cidades, tinha a finalidade de propor diretrizes para a formulação e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar sua execução. Era composto por representantes do setor produtivo, das organizações sociais, de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades sindicais e órgãos governamentais. O ConCidades foi extinto em 2019, com a incorporação do Ministério das Cidades pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

<sup>333</sup> BRASIL. Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005. Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, 17 jun. 2005.

<sup>334</sup> Projeto de Lei n.º 2.710/1992. Esse projeto, apresentado ao Congresso Nacional por movimentos populares pela moradia, reuniu mais de 800 mil assinaturas de eleitores de 17 estados e do Distrito Federal.

<sup>335</sup> O SNHIS é integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério do Desenvolvimento Regional, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

integração entre os planos nacional, estadual e municipal de habitação, ampliando a cooperação federativa e reduzindo sobreposições e vazios institucionais<sup>336</sup>.

De acordo com a lei, os recursos do FNHIS devem ser utilizados para diversos tipos de intervenção, como produção habitacional e de lotes urbanizados, urbanização, regularização fundiária e melhoria habitacional. Parecia que o país finalmente empenharia esforços na execução de uma política nacional de habitação em prol dos mais pobres e que integrasse desenvolvimento urbano e participação social.

No entanto, as expectativas foram frustradas. A crise política deflagrada em 2005 pelo “escândalo do mensalão<sup>337</sup>” forçou o governo federal a ceder mais espaço a partidos políticos da base de apoio. Um dos cargos distribuídos ao Partido Progressista – que não tinha vinculação histórica com a luta pela moradia – foi o de Ministro da Cidade. Como consequência do rearranjo político, “[...] o SNHIS foi continuamente enfraquecido por meio da limitada influência dos movimentos sociais na discussão da aplicação dos recursos do FNHIS”<sup>338</sup>.

Se a troca na liderança do Ministério da Cidade já havia contido pretensões mais progressistas, a crise financeira de 2008 consolidou o afastamento do governo federal em relação à habitação de interesse social. Diante da crise, setores empresariais da construção civil e instituições financeiras propuseram ao Ministério da Fazenda uma solução habitacional nos moldes das experiências mexicana e chilena, baseada na concessão de subsídio para a

---

<sup>336</sup> A distribuição de competências entre os entes federados e a articulação de orçamentos, projetos e programas aproximam o SNHIS do modelo de gestão implementado pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Cf. FERREIRA, G. G. **Trajatória da política habitacional no Brasil de 1992 a 2014**: do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ao Programa Minha Casa, Minha Vida. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 38. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/25268>. Acesso em: 5 set. 2021.

<sup>337</sup> “O escândalo consistiu nos repasses de fundos de empresas, que faziam doações ao Partido dos Trabalhadores (PT) para conquistar o apoio de políticos. O esquema de corrupção começou em 2002 e só em 2005 foi descoberto, por meio de uma gravação secreta. Nela, Maurício Marinho – na época chefe do departamento de Contratação dos Correios – foi flagrado recebendo propina de três mil reais em nome do deputado federal Roberto Jefferson, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Depois de o vídeo ter sido divulgado, Marinho fez uma delação sobre os detalhes do Mensalão – que envolvia não apenas os Correios e o PTB, mas também o PT e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Logo após o flagrante, Jefferson também delatou todo o esquema de corrupção. [...] Além desses, José Dirceu – ministro da Casa Civil na época –, José Adalberto Vieira da Silva, Marcos Valério e Kátia Rabello também foram destaques do crime.” Cf. DARIE, Marina. O que aconteceu no escândalo do Mensalão? **Politize!** 22 ago. 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/mensalao-o-que-aconteceu/>. Acesso em 10 mar. 2023.

<sup>338</sup> MARICATO apud FERREIRA, **Trajatória da política habitacional no Brasil de 1992 a 2014**: do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ao Programa Minha Casa, Minha Vida, 2017. p. 41.

aquisição de casa nova. Segundo Rolnik, o Ministério da Cidade e o Conselho das Cidades foram excluídos das negociações iniciais<sup>339</sup>.

Assim nasceu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), principal política habitacional brasileira direcionada quase exclusivamente a subsidiar empréstimos para aquisição de novas casas. Esse será o objeto do capítulo seguinte.

## 2.6 Conclusão

Desde a República Velha não houve uma política nacional voltada prioritariamente aos mais necessitados. Num primeiro momento (1889-1930), além de ser omissa no provimento de moradias populares, o Estado atuou repressivamente sobre as habitações dos trabalhadores de baixa renda, utilizando a legislação sanitária e ação policial. Entre 1930 e 1946, quando surgiram esforços para atender à demanda habitacional, apenas determinadas categorias profissionais foram beneficiadas.

A Fundação Casa Popular, criada em 1946, foi o primeiro órgão nacional destinado a gerir a questão habitacional. No entanto, o esforço universalista esbarrou em interesses econômicos e políticos poderosos, que impediram a expansão da política habitacional. No fim, a fundação foi percebida como uma instituição à deriva.

Durante a ditadura militar, foi criado o Banco Nacional de Habitação, responsável por formular e executar a política habitacional em todo o país, que, embora tivesse como clientela prioritária famílias de baixa renda, as crises de produção de casas populares durante esse período penalizaram os mais pobres, que não suportavam as contrapartidas exigidas nos empréstimos subsidiados. Em razão disso, a maior beneficiária foram as classes médias.

O BNH foi extinto em 1986, na esteira da redemocratização. A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a determinar aos entes federados a competência comum de promover políticas de construção de moradias e melhoria habitacional. Desde então, houve uma revolução no arcabouço normativo. Foi aprovada emenda à Constituição incluindo o direito à moradia no rol dos direitos sociais e foram aprovados o Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

---

<sup>339</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2017.

(SNH), dentre outros instrumentos que pretendiam articular os projetos habitacionais e os planos de desenvolvimento.

Antes, porém, que o SNH se estruturasse, seus recursos foram desviados para o Programa Minha Casa, Minha Vida, direcionado quase exclusivamente a subsidiar a construção e a aquisição de novas casas.

Essa revisão histórica permite afirmar que a trajetória da política habitacional brasileira acumula um enorme passivo na provisão de moradia para a população de baixa renda. Mesmo as políticas que deveriam atender a quem mais precisa acabaram revertendo mais benefícios para as classes médias.

A falta de alternativas habitacionais – estimulada pela intensa e desregulada urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação – empurrou enorme contingente da população para assentamentos precários e informais. Esses espaços normalmente são marcados pela insuficiência de infraestrutura, insegurança de posse, falta de acesso a serviços essenciais, como saneamento básico, e distância em relação às oportunidades de trabalho.

Para solucionar o problema da falta de acessibilidade à moradia pela população de baixa renda, em 2009 o governo federal criou o Programa Minha Casa, Minha Vida. Serão apresentados seu arranjo jurídico-institucional, seus resultados e suas falhas.

### 3 PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

#### 3.1 Contexto

A ascensão do Partido dos Trabalhadores à presidência da República criou grande expectativa em movimentos de moradia, em razão da histórica ligação entre eles. A proposta de política habitacional do governo estava pronta desde o ano 2000, com o Projeto Moradia. Ele estava baseado no tripé “gestão e controle social”, “projeto financeiro” e “urbano-fundiário” e reconhecia não apenas a responsabilidade do governo federal na provisão de habitações, mas pretendia envolver todos os níveis de governo, o mercado e a sociedade civil. Nabil Bonduki, um dos formuladores do projeto, descreve o ambicioso plano:

O projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério (Cidades). O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda. Nesse aspecto, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional. A política de subsídios previa um mix de recursos não onerosos – do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. [...] O Projeto Moradia enfatizava a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade para facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos<sup>340</sup>.

Para evitar que as classes médias se apropriassem dos recursos do FGTS direcionados para a população de menor renda, o projeto previa o redirecionamento dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que não vinha aplicando adequadamente os recursos no setor da habitação, além da criação do Fundo de Aval, para reduzir os riscos de crédito<sup>341</sup>.

Com a posse do presidente Lula, o pilar da gestão e do controle social foi logo implementado, com a criação do Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), formado majoritariamente por representantes da sociedade civil. No primeiro ano do governo, foi realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, com 2,5 mil

---

<sup>340</sup> BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. *Teoria e debate*, v. 82, n. 1, p. 8-14, 2009, p. 9-10.

<sup>341</sup> ROLNIK, *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, 2017. p. 406.

delegados eleitos em mais de 3 mil municípios. Entre 2003 e 2004, foi elaborada e aprovada no ConCidades a Política Nacional de Habitação (PNH), que incorporou quase todas as propostas do Projeto Moradia. No entanto, o pilar financeiro ainda claudicava.

Em 2005 foi aprovada a Lei n.º 11.124<sup>342</sup>, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). De acordo a lei, o fundo deveria centralizar todos os recursos públicos destinados à habitação, de modo a submetê-los à PNH e ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O FNHIS foi regulamentado em 2006, pelo Decreto 5.796, mas seu funcionamento efetivo dependia ainda da adesão dos estados e municípios e da criação de fundos, conselhos gestores e planos habitacionais próprios, o que demandaria muito tempo. Até o fim de 2014, embora 99% dos municípios brasileiros já houvessem aderido ao sistema, cerca de 48% ainda não haviam constituído os itens exigidos<sup>343</sup>.

Segundo Raquel Rolnik, entre 2006 e 2008 os recursos “[...] do FNHIS foram basicamente destinados para apoiar a elaboração de planos municipais e estaduais de habitação, além de algumas poucas ações na área de urbanização de favelas”<sup>344</sup>. No período, foram alocados no FNHIS cerca de R\$ 2,1 bilhões e contratados mais de 4.400 projetos<sup>345</sup>, números muito inferiores ao FGTS, que continuava sendo a principal fonte de financiamento do setor da habitação.

Nesse meio tempo, o governo federal dobrou a aposta na indução do crescimento econômico via gasto público. Em 2007, lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), objetivando implantar grandes obras de infraestrutura. Entre seus componentes estava a Urbanização de Assentamentos Precários, que previa a destinação de vultosos recursos para o setor da habitação. Na primeira fase do PAC (2007-2009), foram contratados 3.113 empreendimentos de urbanização de assentamentos precários, correspondendo a investimentos de R\$ 20,8 bilhões em valores históricos<sup>346</sup>.

No contexto de forte incentivo às atividades de construção civil, sobreveio a crise internacional do *subprime*, em 2008, “[...] impondo ainda sérias dificuldades financeiras às

---

<sup>342</sup> BRASIL. Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005. Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, 2005.

<sup>343</sup> KLINTOWITZ, **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária**: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000, 2015. p. 175.

<sup>344</sup> ROLNIK, **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, 2017. p. 408-409.

<sup>345</sup> KLINTOWITZ, op. cit., 2015. p. 179.

<sup>346</sup> C CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 10.

grandes empresas que, naquele momento, detinham grande soma de investimentos imobilizados em bancos de terra”<sup>347</sup>. Como medida anticíclica, capaz de manter elevados os investimentos públicos em setor intensivo em mão de obra pouco qualificada e de alto impacto na cadeia produtiva (pois utiliza muitos insumos nacionais), o governo federal lançou, em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que suplantou a política habitacional, substituindo-a tanto no imaginário coletivo quanto na agenda pública.

Na sequência, serão apresentados seu arranjo jurídico-institucional, seus recursos, produtos, resultados e aspectos críticos.

### 3.2 Arranjo Jurídico-Institucional

Para Maria Paula Dallari Bucci, arranjo jurídico-institucional é “[...] a expressão formalizada da política pública, com uma dimensão sistemática”<sup>348</sup>, que agrega e organiza o conjunto de normas, diretrizes, agentes e processos que envolvem uma política pública<sup>349</sup>. Agora serão vistos esses aspectos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

O programa foi criado pela Medida Provisória n.º 459/2009<sup>350</sup>, posteriormente convertida na Lei n.º 11.977/2009<sup>351</sup> e regulamentada pelo Decreto 7.499/2011<sup>352</sup>. Em resumo, o programa pretendia conceder subsídios em massa para a aquisição da casa própria

<sup>347</sup> KLINTOWITZ, **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária**: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000, 2015. p. 220.

<sup>348</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 41.

<sup>349</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (ed.). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. [S.l.]: Blucher, 2017. p. 313-340.

<sup>350</sup> BRASIL. Medida Provisória n.º 459 de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 mar. 2009.

<sup>351</sup> BRASIL. Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 2, 8 jul. 2009.

<sup>352</sup> BRASIL. Decreto n.º 7.499, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 7, 17 jun. 2011.

para famílias de baixa renda e financiamentos com juros subsidiados para faixas de renda superiores.

Esse programa foi fortemente inspirado<sup>353</sup> no modelo de política habitacional adotado pelo Chile a partir do fim da década de 1970, baseado em três conjuntos de medidas<sup>354</sup>: (i) fornecimento de habitações construídas pelo setor privado com subsídios do governo e entregues às pessoas de baixa renda; (ii) fornecimento de auxílio financeiro (*vouchers*) pelo governo para a aquisição de habitações, em complemento aos empréstimos ofertados pelo sistema bancário privado, às famílias de renda intermediária; (iii) facilitação do financiamento privado para a aquisição de habitações às famílias de renda superior. O modelo chileno, embora tenha sido disseminado entre diversos países latino-americanos<sup>355</sup> por entidades como o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, sofre severas críticas pela segregação territorial e baixa qualidade construtiva<sup>356</sup>.

Voltando ao PMCMV, o objetivo oficial do programa, declarado no art. 2.º da Medida Provisória 459/2009<sup>357</sup>, era combater o déficit habitacional mediante a criação de “[...] mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos”. No entanto, a Exposição de Motivos enfatizou outro propósito: o enfrentamento da crise econômico-financeira global de 2008<sup>358</sup>:

[...]

2. De fato, diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no

<sup>353</sup> ROLNIK, Raquel. Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o ‘Minha Casa, Minha Vida’. **Blog da Raquel Rolnik**, 10 maio 2012. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

<sup>354</sup> ROJAS, Eduardo. The long road to housing sector reform: lessons from the chilean housing experience. **Housing Studies**, v. 16, n. 4, p. 461-483, 2001.

<sup>355</sup> No fim dos anos 1970, o Chile adotou uma série de reformas na política habitacional, inaugurando o modelo que seria posteriormente difundido pelo Banco Mundial como “abordagem facilitadora”. Essa abordagem incluía: promoção do financiamento habitacional privado; eliminação de regulamentações sobre mercados de terras; focalização das intervenções governamentais no apoio à demanda por casas de produção privada para famílias de baixa e média rendas. Esse modelo foi implantando em diversos países latino-americanos, a exemplo da Colômbia, Bolívia, República Dominicana, Equador, México e outros. Ver: ROJAS, Eduardo. “No time to waste” in applying the lessons from Latin America’s 50 years of housing policies. **Environment and Urbanization**, v. 31, n. 1, p. 177-192, 2019. No México, modelo similar também foi duramente criticado. Nesse sentido, ver: REYES, Alejandra. Mexico’s housing paradox: tensions between financialization and access. **Housing Policy Debate**, v. 30, n. 4, p. 486-511, 2020.

<sup>356</sup> POSNER, Paul. Targeted Assistance and social capital: housing policy in Chile’s Neoliberal Democracy. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 36, n. 1, p. 49-70, jan. 2012.

<sup>357</sup> BRASIL. Medida Provisória n.º 459 de 25 de março de 2009. art. 2.º.

<sup>358</sup> O objetivo econômico ajuda a explicar a tramitação acelerada da medida provisória, aprovada pelas duas casas do Congresso Nacional em menos de quatro meses.

curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica.

3. As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com consequências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo.

4. Associado a isso, há o diagnóstico de que do déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década.<sup>359</sup>

A menção ao déficit habitacional somente depois de sustentada a necessidade econômica de sustentação dos investimentos públicos denota o que parece ter sido o principal objetivo do programa.

Além de definir a estrutura legal e as linhas de atendimento do PMCMV, a Lei 11.977/2009 trouxe diversos instrumentos voltados ao fomento da produção habitacional e do crédito imobiliário, como: (i) a criação do Fundo Garantidor de Habitação<sup>360</sup> (FGHab), reduzindo riscos de crédito; (ii) diminuição dos prazos e das custas cartoriais; (iii) incentivos fiscais para a produção de imóveis para a baixa renda; (iv) linhas de financiamento para infraestrutura e modernização da cadeia produtiva; (v) redução de prazos para o licenciamento ambiental; e (vi) conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes; (vii) permissão de aporte de recursos do orçamento geral da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); e (viii) permissão de alienação dos imóveis adquiridos no âmbito do PAR sem prévio arrendamento, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

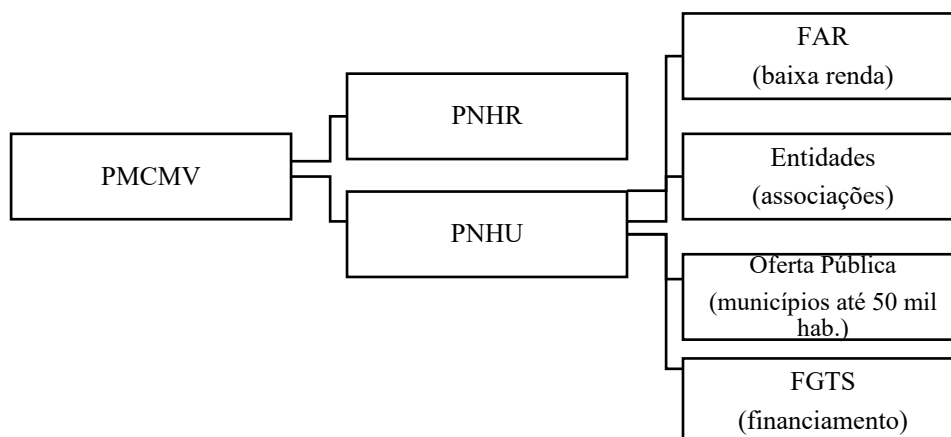
O desenho do PMCMV “[...] contempla diversas modalidades, agrega diversas operações de financiamento habitacional e possui estratégias diferenciadas de atendimento em

<sup>359</sup> BRASIL. E. M. Interministerial n.º 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades, de 24 de março de 2009, que submete “à apreciação de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV [...]”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm).

<sup>360</sup> O Fundo Garantidor da Habitação Popular tem o objetivo de garantir o pagamento pelo mutuário da prestação mensal devida aos agentes financeiros, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. Ele também cobre o saldo devedor do financiamento em caso de morte ou invalidez permanente, além das despesas de recuperação relativas a danos ao imóvel.

relação às faixas de renda bruta familiar mensal”<sup>361</sup>. O programa é dividido em dois subprogramas, um para o meio rural – Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) – e outro para o meio urbano – Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). Este, por sua vez, se subdivide em outras 4 modalidades, conforme a figura abaixo.

Figura 2 – Modalidades do PMCMV



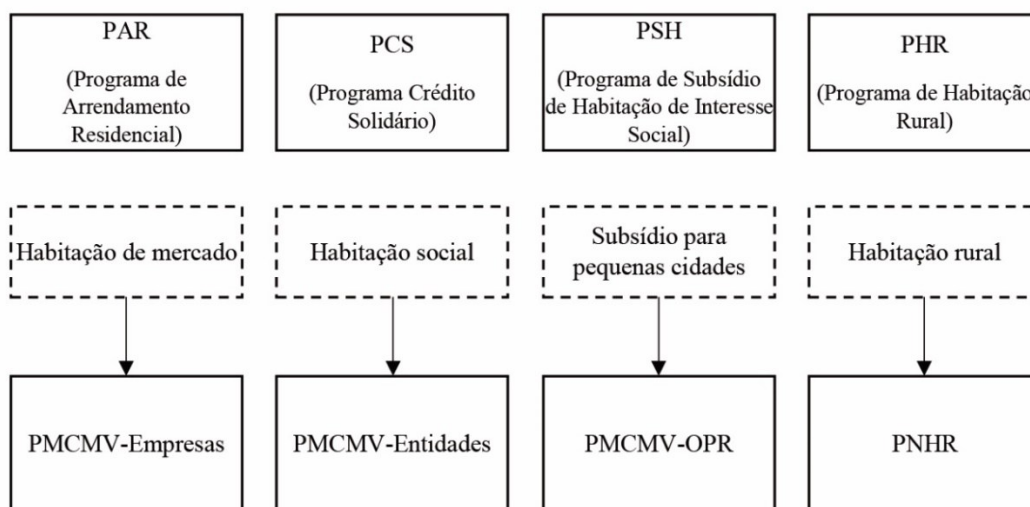
Fonte: Elaborada pelo autor.

Os benefícios, a origem dos recursos e as instituições proponentes variam de acordo com a renda familiar do beneficiário, escalonada inicialmente em três faixas. No seu lançamento, a faixa 1 contemplava famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos; a faixa 2, famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos; e a faixa 3, renda de 6 a 10 salários mínimos.

Embora tenha revolucionado a política habitacional, o PMCMV aproveitou o arranjo jurídico de outros fundos e programas, expandindo-os, conforme a Figura 3.

Figura 3 – Conversão de programas anteriores em modalidades do PMCMV

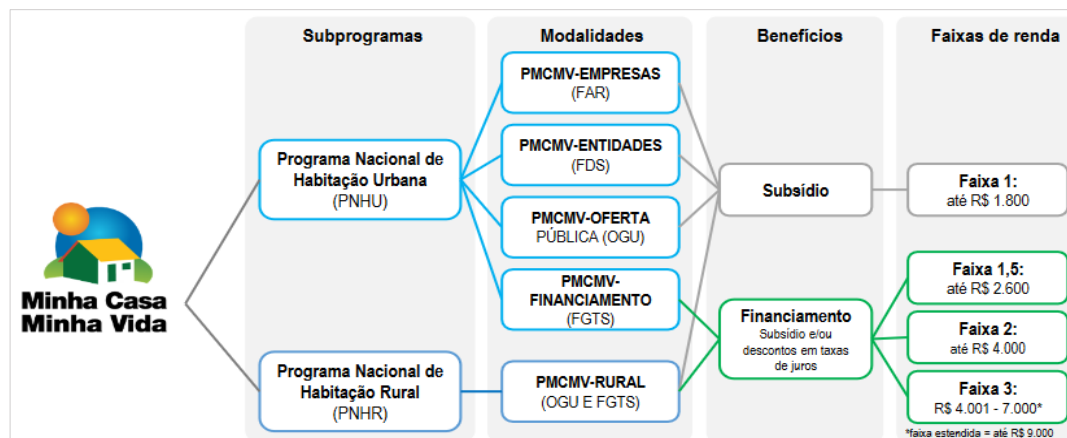
<sup>361</sup> LEONARDO, Vera Sirlene; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Relações intergovernamentais nas políticas públicas: uma análise da implementação do Programa Habitacional brasileiro Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). *Revista Estudos e Pesquisas em Administração*, v. 3, n. 1, p. 15, 2019.



Fonte: Elaborada pelo autor.

As modalidades do programa mobilizam fundos diversos. A figura abaixo ilustra a vinculação dos fundos de financiamento a cada modalidade.

Figura 4 – Diagrama esquemático do PMCMV



Fonte: BRANDÃO, 2020. p. 42<sup>362</sup>.

Pela diversidade de desenho, vale examinar cada subprograma separadamente.

### 3.2.1 PNHR

<sup>362</sup> Brandão, Rommel Dias Marques Ribas. **Caminhos da política habitacional e do controle pelo TCU: e agora, José?** Brasília, DF: Instituto Serzedello Corrêa, 2020. p. 42.

O PNHR, previsto nos arts. 11 a 17 da Lei n.º 11.977/2009<sup>363</sup>, é regulamentado pelos arts. 14 a 18 do Decreto n.º 7.499/2009<sup>364</sup> e por portarias ministeriais e interministeriais, especialmente a Portaria n.º 366/2018<sup>365</sup>, do Ministério das Cidades, e a Portaria Interministerial 97/2016 dos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O objetivo do subprograma é subsidiar a produção ou a reforma de imóveis residenciais localizados em área rural para agricultores familiares<sup>366</sup>, trabalhadores rurais e membros de comunidades tradicionais (quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas), com recursos do orçamento geral da União ou do FGTS.

O seu público-alvo é dividido em três grupos de renda<sup>367</sup>, e essa divisão determina o formato do subsídio: subvenção integral para os beneficiários enquadrados no grupo 1, de menor renda, oriunda do orçamento geral da União, e financiamento para os beneficiários enquadrados nos grupos 2 e 3, conforme regras referentes à habitação popular do FGTS<sup>368</sup>.

---

<sup>363</sup> BRASIL. Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, 2009.

<sup>364</sup> O Decreto 7.499/2011 revogou o Decreto 6.962/2009, que regulamentava o PNHR nos arts. 7º a 13.

<sup>365</sup> BRASIL. Portaria n.º 366, de 7 de junho de 2018. Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 161, 8 jun. 2018.

<sup>366</sup> Desde dezembro de 2012, o programa atende, além dos proprietários, os posseiros de terras públicas, os ocupantes de terras particulares com pendência de partilha e os posseiros de terras particulares, sem direito sucessório, desde que comprovada a posse por no mínimo cinco anos e sem contestação, todos na condição de agricultores familiares (Portaria Ministério das Cidades n.º 593, de 13 de dezembro de 2012).

<sup>367</sup> A Portaria Interministerial 97, de 30/3/16, classifica os agricultores familiares e trabalhadores rurais beneficiários do PNHR da seguinte forma: I – Grupo 1: renda familiar anual bruta de até R\$ 17.000,00; II – Grupo 2: renda familiar anual bruta entre R\$ 17.000,00 e R\$ 33.000,00; e III – Grupo 3: renda familiar anual bruta entre R\$ 33.000,00 e R\$ 78.000,00.

<sup>368</sup> OLIVEIRA, Claudia Lucia Soares de. **Um resgate da política de habitação rural em seus vários contextos: oportunidades para um olhar crítico e transformador**. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas Agropecuárias) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020. p. 36.

Quadro 3 – Faixas de renda e formato de subsídio do PNHR

Grupo	Renda bruta familiar anual	Subsídio
Grupo 1	Até R\$ 17.000,00	Subvenção quase integral
Grupo 2	Acima de R\$ 17.000,00 até R\$ 33.000,00	Desconto de R\$ 7.610,00 e subsídio para assistência técnica e equilíbrio econômico-financeiro
Grupo 3	Acima de R\$ 33.000,00 até 78.000,00	Subsídio para assistência técnica e equilíbrio econômico-financeiro

Fonte: Adaptado de: AMORE *et al.*, 2015.<sup>369</sup>

O grupo 1 recebe subvenção do orçamento geral da União para custeio quase integral da produção ou reforma do imóvel – as famílias reembolsam 4% do valor da produção ou da reforma, em quatro parcelas anuais, sem correção e sem juros. Além disso, as subvenções destinam-se à contratação de serviços de assistência técnica e de trabalho social e construção de cisternas para a captação e armazenamento de água da chuva ou soluções de tratamento de efluentes.

Os limites para subvenções relativas à produção e reforma de habitações, assistência técnica, trabalho social e cisterna ou fossa séptica para os beneficiários do grupo 1 estão discriminados no Quadro 4.

Quadro 4 – Subvenções destinadas ao grupo 1

Subvenções	Produção		Reforma	
	Região norte	Demais regiões	Região norte	Demais Regiões
Produção	36.600,00	34.200,00	22.100,00	20.700,00
AT	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
TS	700,00	700,00	700,00	700,00
Cisterna ou STE	2.500,00	2.500,00	2.500,00	2.500,00
Total	40.800,00	38.400,00	26.300,00	24.900,00

Fonte: Adaptado de FAVARETO *et al.*, 2019<sup>370</sup>.

<sup>369</sup> AMORE, Caio Santo; SCHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

<sup>370</sup> FAVARETO, Arilson da Silva; OLIVEIRA, Cláudia Lucia Soares; CONSTANTINO, Carlos Adriano S.; DENALDI, Rosana. **Política habitacional: novas urbanidades e ruralidades**. Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2019.

O grupo 2, em vez de receber subsídio para custeio integral de produção ou reforma de habitações, acessa uma linha de financiamento do FGTS, com desconto especial, além de receber subsídio para assistência técnica e para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato<sup>371</sup>.

Já o grupo 3 recebe apenas subsídio para assistência técnica e subvenção econômica, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A operacionalização do programa envolve o Ministério das Cidades – absorvido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em janeiro de 2019 –, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e entidades organizadoras, além dos próprios beneficiários. Suas principais atribuições são as seguintes<sup>372</sup>:

1. Ministério das Cidades: (i) estabelecer as regras e condições para implantação do Programa; (ii) acompanhar, controlar e definir os ciclos e diretrizes de qualificação e contratação das operações.
2. Gestor Operacional (Caixa Econômica Federal): (i) controlar e prestar contas da aplicação dos recursos repassados aos agentes financeiros; (ii) acompanhar a execução orçamentária.
3. Agente Financeiro – (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil): (i) receber e analisar as propostas e a documentação para a contratação de operação de construção ou reforma das moradias apresentadas pela Entidade Organizadora; (ii) contratar as operações com os beneficiários do Programa; (iii) liberar os recursos da subvenção econômica e/ou financiamento mediante medição da execução das obras e serviços; (iv) prestar contas dos recursos repassados pelo Gestor Operacional do PNHR, a título de subvenção e cobrar dos beneficiários a parcela de sua responsabilidade.

---

<sup>371</sup> A subvenção econômica destinada à garantia do equilíbrio econômico-financeiro está regulamentada na Portaria Interministerial n.º 97/2016 e consiste no pagamento aos agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), com recursos do orçamento geral da União, das seguintes despesas: a) Grupo 1: custo de originação do contrato de financiamento, correspondente a R\$ 1.004,06 para cada contrato; diferencial de juros de 1% ao ano sobre as taxas nominais dos financiamentos, para aqueles cuja renda bruta familiar anual seja superior a R\$ 28.200,00 e taxa de risco de crédito de 8,4% sobre o valor de financiamento, limitada a R\$ 4.200,00; b) Grupo 2: taxa mensal de administração de R\$ 25,00; taxa de risco de crédito de 8,4% sobre o valor de financiamento, limitada a R\$ 4.200,00.

<sup>372</sup> O rol completo de atribuições consta dos arts. 5.º a 9.º da Portaria n.º 366/2018 do Ministério das Cidades.

4. Entidade Organizadora: (i) encaminhar ao agente financeiro a documentação necessária dos beneficiários para fins de participação no Programa; (ii) prestar assistência técnica e serviços necessários à execução dos contratos; (iii) responsabilizar-se, quando necessário, pelo aporte adicional de recursos à produção ou reforma da moradia; (iv) prestar contas aos beneficiários e agente financeiro dos recursos de subvenção e dos financiamentos repassados; (v) participar e acompanhar a execução das obras.
5. Beneficiários: (i) prestar informações sobre a situação pessoal e familiar; (ii) acompanhar a construção ou reforma da moradia como parte diretamente interessada; (iii) participar das reuniões quando convocados pela entidade organizadora (EO) ou pelos membros da Comissão de Representantes da EO (CRE) e comunicar ao Ministério das Cidades, ou ao Gestor Operacional ou ao agente financeiro o conhecimento de qualquer irregularidade na execução do projeto ou dos gastos que vêm sendo realizados.

As entidades organizadoras desempenham papel crucial. Com exceção do grupo 3, que pode acessar os financiamentos de forma individual, os demais beneficiários somente acessam o subprograma via entidades organizadoras, à quais cabe identificar e mobilizar as famílias do meio rural elegíveis. Essa restrição ao atendimento individual cumpre uma das diretrizes do PNHR, que é o atendimento coletivo dos agricultores familiares e trabalhadores rurais<sup>373</sup>.

As famílias, organizadas em grupos de 4 a 50, devem optar entre um dos quatro regimes construtivos previstos na Portaria n.º 366/2018<sup>374</sup> do Ministério das Cidades: a) autoconstrução assistida; b) mutirão assistido; c) autogestão com administração direta; ou d) empreitada global.

Na autoconstrução assistida, o beneficiário adquire o material de construção e realiza os pagamentos da mão de obra por meio da comissão de representantes, enquanto a entidade organizadora fica responsável pela execução do trabalho social com os beneficiários e pela contratação do responsável técnico pela obra. No mutirão assistido, os beneficiários executam as obras em conjunto, de forma recíproca, também com assessoramento técnico. A autogestão

---

<sup>373</sup> Dos 3 grupos, apenas o grupo 3 pode ser atendido individualmente, cada beneficiário deve buscar financiamento com o agente financeiro; os grupos 1 e 2 são atendidos exclusivamente por meio das entidades organizadoras. A medida atende à diretriz de atendimento coletivo dos beneficiários, conforme o inciso I do art. 3.º da Portaria n.º 366/2018 do Ministério das Cidades.

<sup>374</sup> BRASIL. Portaria n.º 366, de 7 de junho de 2018, que regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

com administração direta é o regime construtivo no qual a entidade organizadora executa as obras. Já na empreitada global, a construção é executada por uma empresa especializada (construtora), que administra os recursos humanos, financeiros e materiais necessários para o empreendimento.

Ao invés de grandes empreendimentos de incorporação de terras, o PNHR concentrou-se na produção pulverizada e em pequena escala, variando entre 25 e 50 unidades habitacionais<sup>375</sup>.

Até 2016, a contratação era feita por um processo direto em que a entidade organizadora submetia seus projetos à análise e aprovação dos agentes financeiros, que tinham a autonomia de efetuar as contratações, respeitados os requisitos mínimos exigidos pelo programa. As metas eram distribuídas em função do déficit habitacional rural, primeiro entre as 27 unidades da federação e a partir de dezembro de 2012 regionalmente. Essa alteração, a pedido dos agentes financeiros, visava dar maior flexibilidade às contratações em função da demanda qualificada. Essa mudança deu fluidez ao programa e permitiu uma movimentação de metas regionalmente que acabou resultando em desequilíbrios da contratação frente ao déficit.

Um dos aspectos mais elogiados do PNHR foi a previsão de assistência técnica aos beneficiários, no entanto, o serviço costuma ser escasso em zonas rurais<sup>376</sup>, o que prejudicou sua efetividade.

### 3.2.2 PNHU

O PNHU, previsto nos arts. 4.º a 10 da Lei n.º 11.977/2009<sup>377</sup>, foi regulamentado pelos arts. 5.º a 13 do Decreto n.º 7.499/2009<sup>378</sup> e por diversas portarias ministeriais<sup>379</sup> e interministeriais, além de instruções normativas da Receita Federal do Brasil e resoluções do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Seu objetivo é promover a

---

<sup>375</sup> BUONFIGLIO, Leda. Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): fronteira da política habitacional no Brasil. **GEOfographia**, v. 24, n. 52, 2022.

<sup>376</sup> BRANDÃO, André Augusto; DA DALT, Salete; SOUZA, Sidimara Cristina de. Comunidades quilombolas e o Programa Nacional de Habitação Rural. **Novos Cadernos NAEA**, v. 21, n. 1, 2018.

<sup>377</sup> BRASIL. Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.

<sup>378</sup> O Decreto n.º 7.499/2011 revogou o Decreto n.º 6.962/2009, que regulamentava o PNHR nos arts. 7.º a 13.

<sup>379</sup> Inicialmente pelo Ministério das Cidades e depois pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

produção ou a aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação<sup>380</sup> de imóveis urbanos, com recursos do orçamento geral da União (OGU) ou do FGTS.

O público-alvo do programa foi dividido inicialmente em três faixas de renda – aumentada posteriormente para quatro –, cada qual associada a diferentes fontes de financiamento, níveis de subsídio e tetos de financiamento. A evolução dos tetos de cada faixa está descrita na Tabela 3.

Tabela 3 – PNHU – Evolução das faixas de renda familiar

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Atual (2019)
<b>Faixa 1</b>	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
<b>Faixa 1,5</b>	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350
<b>Faixa 2</b>	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000
<b>Faixa 3</b>	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000

Fonte: Adaptada de BRASIL, 2020<sup>381</sup>.

O PNHU contempla quatro modalidades com público-alvo, fontes de financiamento e benefícios distintos, conforme se vê a seguir.

### 3.2.2.1 PMCMV-Empresas

A modalidade “Empresas”<sup>382</sup> – também chamada de PMCMV-Empresas ou “PMCMV-FAR (Fundo de Arrendamento Residencial)” – é destinada exclusivamente à faixa 1 e constitui a principal forma de provimento de habitações para a população de baixa renda. Nela, o governo federal, por meio do FAR<sup>383</sup>, subsidia até 90% do valor do imóvel, cabendo

<sup>380</sup> Requalificação de imóveis urbanos é definida pela lei como a “[...] aquisição de imóveis conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais” (inciso IV do § 1.º do art. 1.º da Lei n.º 11.977/2009). A requalificação de imóveis no âmbito do PNHU somente foi implementada na modalidade PMCMV-Entidades.

<sup>381</sup> BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de avaliação: Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF: CMAP, 2020.

<sup>382</sup> A principal norma regulamentadora das operações com recursos do FAR, contratadas no âmbito do PMCMV, é a Portaria Interministerial MCid/MF/MPog n.º 99, de 30/3/2016.

<sup>383</sup> O FAR é um fundo financeiro de natureza privada, regido pela Lei n.º 10.188/2001 e pelo seu regulamento. O fundo provê recursos ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e ao PMCMV. No âmbito do PMCMV, o fundo possui duas finalidades básicas: subsidiar a moradia e dar garantias aos beneficiários nos casos de morte/invalidez permanente ou danos físicos no imóvel.

ao beneficiário, em regra<sup>384</sup>, o pagamento de prestação mensal de R\$ 80,00 a R\$ 270,00, por 10 anos<sup>385</sup>. Não há cobrança de juros, seguros de morte ou invalidez permanente ou de danos físicos ao imóvel, nem de custas e emolumentos cartorários referentes ao imóvel.

Para se candidatar, o interessado não pode ser proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial nem detentor de financiamento habitacional. Além disso, não pode ter recebido benefício público de natureza habitacional, exceto se a família perdeu o único imóvel em razão de emergência ou calamidade pública.

O fluxo operacional é o seguinte: os recursos do FAR são distribuídos entre os estados de modo proporcional à estimativa do déficit habitacional de cada um. A partir da disponibilização dos recursos, as instituições financeiras (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) selecionam projetos de empreendimentos imobiliários elaborados pelas construtoras. Uma vez aprovado, o empreendimento é adquirido pelo FAR. Em seguida, as unidades habitacionais são distribuídas aos beneficiários mediante sorteio<sup>386</sup> realizado pelos municípios, que podem apoiar o programa por meio de aporte de recursos financeiros, bens ou serviços. Finalmente, os beneficiários adquirem os imóveis, com alienação fiduciária em favor do FAR, mediante o pagamento de prestação mensal – se for o caso.

Em resumo, o PMCMV-Empresas provê moradia para a faixa de renda inferior de forma quase totalmente subsidiada, construída por empresas privadas e distribuída pelos governos locais. A Figura 3 permite visualizar o fluxo de implementação do PMCMV a partir da alocação de recursos do orçamento geral da União no FAR.

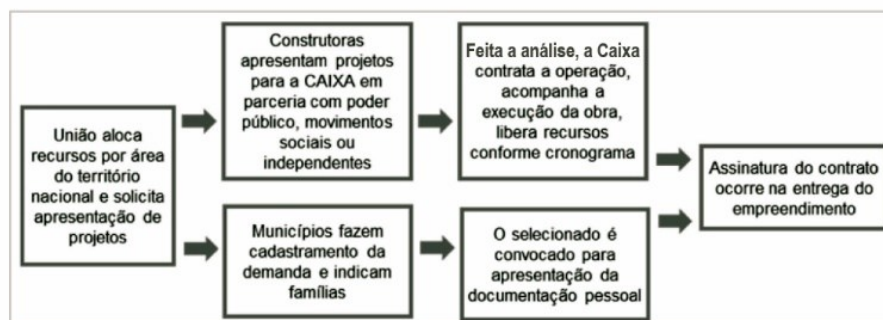
Figura 5 – Fluxo operacional do PMCMV-Empresas

---

<sup>384</sup> Ficam isentos de participação financeira os beneficiários que foram desabrigados em razão de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou que perderam seu único imóvel em decorrência de calamidade pública.

<sup>385</sup> Durante a vigência da Portaria Interministerial MCid/MF/MP n.º 464 de 30/9/2011, o valor da prestação mensal equivalia a 10% da renda bruta familiar mensal, observado o mínimo de R\$ 50,00. Os valores foram alterados pela Portaria Interministerial n.º 99/2016, do Ministério das Cidades, com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>386</sup> O Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e o Manual de Instruções para a seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, no âmbito do PNHU, foram aprovados e regulamentados pela Portaria n.º 163/2016 do Ministério das Cidades.



Fonte: ROLNIK *et al.*, 2010. p. 24.<sup>387</sup>

Como se vê, essa modalidade é bastante atrativa às construtoras. Além de atribuir-lhes o papel de elaborar o empreendimento imobiliário, isenta as empresas de risco de inadimplemento, na medida em que sua remuneração corre por conta do FAR e não dos próprios beneficiários. Este ponto será explorado na seção seguinte.

### 3.2.2.2 PMCMV-Entidades

O PMCMV-Entidades, nascido da reivindicação de movimentos sociais por moradia<sup>388</sup> e regulado pela Resolução n.º 214/2016 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social<sup>389</sup>, é destinado à produção de habitações por autogestão<sup>390</sup>. Seu objetivo é conceder financiamentos a pessoas físicas, contratados sob a forma associativa, para a construção de unidades habitacionais urbanas ou requalificação de imóveis urbanos. Assim como na modalidade “Empresas”, a modalidade “Entidades” subvenciona até 90% do valor do imóvel.

<sup>387</sup> ROLNIK, Raquel; BISCHOF, Raphael; KLINTOWITZ, Danielle; REIS, Joyce. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010.

<sup>388</sup> ROLNIK, **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2017.

<sup>389</sup> BRASIL. Resolução n.º 214, de 15 de dezembro de 2016. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV E. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 51, 3 fev. 2017.

<sup>390</sup> Segundo Edilson Mineiro e Evaniza Rodrigues, autogestão habitacional designa o conjunto de “[...] ações em que a produção habitacional ou a urbanização de uma área se dá através do controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas”. Cf. MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do crédito solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. *In*: LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012. p. 21.

O restante é dividido em até 120 prestações, com parcela mínima de R\$ 80,00 e máxima de R\$ 270,00.

Embora também seja destinado exclusivamente à faixa 1, existem importantes diferenças em relação à modalidade “Empresas”, especialmente na forma de atendimento dos beneficiários, origem do financiamento, regimes de construção e execução do trabalho técnico social.

No PMCMV-Entidades, ao invés de as habitações serem projetadas e construídas por empresas privadas e distribuídas às famílias pelos municípios, os recursos são repassados a entidades privadas sem fins lucrativos, chamadas de “entidades organizadoras” (cooperativas habitacionais ou associações), que ficam responsáveis pela escolha do terreno, elaboração do projeto, execução da obra e indicação dos beneficiários<sup>391</sup>. Em outras palavras, a contratação é feita por meio de cooperativas compostas pelos futuros moradores, que são elevados para a condição de coprodutores do programa.

Embora seja notável o esforço para impulsionar a produção habitacional por autogestão no Brasil, as regras do programa exigem grande expertise da entidade privada. Habilitar-se no órgão gestor, encontrar terrenos viáveis, negociar preços, adquirir materiais, gerenciar mão de obra, realizar estudos de viabilidade etc. são atividades complexas. A associação ou cooperativa habitacional precisa superar o que Rizek, Amore e Camargo chamaram de “*via crucis*”<sup>392</sup>, o que ajuda a explicar a quantidade relativamente pequena de empreendimentos em comparação com outras modalidades do programa, especialmente nos primeiros anos.

Outra diferença relevante está na fonte do financiamento: enquanto os recursos do PMCMV-Empresas são originados do FAR, os recursos do PMCMV-Entidades provêm do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)<sup>393</sup>, também integralizado pelo orçamento geral da União. Quanto aos regimes de construção, a modalidade prevê cinco opções, divididas em

---

<sup>391</sup> CAMARGO, Camila Moreno de. Minha Casa Minha Vida – Entidades: novos arranjos para a operação da política habitacional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1-18. e3510219, 2020.

<sup>392</sup> RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno de. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa minha casa minha vida “entidades”. **Caderno CRH**, v. 27, p. 531-546, 2014. p. 541.

<sup>393</sup> Sobre o desempenho do Programa Crédito Solidário, política financiada pelo FDS voltada à melhoria habitacional, ver: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-189, 2014.

dois grandes grupos: autogestão e cogestão. Os regimes foram assim definidos pela Instrução Normativa 39/2014 do Ministério das Cidades<sup>394</sup>:

#### 5. REGIMES DE CONSTRUÇÃO

5.1. Sob Autogestão: É a utilização exclusiva de meios próprios da EO ou dos beneficiários para a gestão da produção das UH, conjugadas ou não com a contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários, nos seguintes regimes construtivos, de forma exclusiva ou conjugados:

- a) autoconstrução: cada beneficiário produz sua UH;
- b) mutirão ou ajuda mútua: todos os beneficiários produzem todas as UH;
- c) administração direta: a EO, com a anuência da CAO, contrata profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários.

5.2. Sob Cogestão: É a utilização de empresa do ramo da construção civil para produção total das UH, no regime construtivo de empreitada global. Neste regime, a EO, com anuência da CAO, contrata empresa especializada para execução total das obras e serviços por preço certo e total.

Edilson Mineiro identificou certo direcionamento normativo em favor do regime de cogestão ou empreitada global, fazendo com que ele se tornasse a “modalidade-padrão”<sup>395</sup>. Primeiro, os limites de contratação nas demais modalidades são menores do que os da empreitada global – diferença de 8%. Segundo, na autogestão, a entidade deve apresentar responsável técnico ou assistente com “acervo técnico compatível ao projeto elaborado”, enquanto para a empreitada global são exigidas apenas garantias financeiras.

Mesmo nos casos em que a entidade opta pelo regime de administração direta (autogestão), em muitos casos a maioria dos atos é delegada a uma construtora<sup>396</sup>, convertendo-se em “empreitada global de fato”. Uma das explicações possíveis é que no regime de autogestão a “[...] construtora se beneficiaria da compra antecipada<sup>397</sup> do terreno, do adiantamento de parcelas e não precisaria passar pelos critérios de análise de risco promovidos pela Caixa”<sup>398</sup>. Outra, não excludente, é que muitas entidades simplesmente não

<sup>394</sup> BRASIL. Instrução Normativa n.º 39, de 19 de dezembro de 2014. Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV-E e altera a Instrução Normativa n.º 14/2008, que regulamenta o Programa Crédito Solidário – PCS. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 56, 22 dez. 2014.

<sup>395</sup> MINEIRO, Edilson Henrique. **Limites e desafios institucionais da produção habitacional autogestionária no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 118.

<sup>396</sup> RIZEK, Cibele Saliba; SANTO AMORE, Caio. A inserção urbana através da produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: abordagem etnográfica de casos selecionados. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3., 2014. **Anais [...]**. São Paulo: III ENANPARQU, 2014. p. 7.

<sup>397</sup> Para suprir a insuficiência de recursos financeiros próprios das entidades associativas, o programa prevê a aquisição antecipada dos terrenos, permitindo que beneficiários acessem o financiamento para a compra do terreno assim que comprovada a viabilidade técnica e financeira do empreendimento. Depois da aquisição do terreno, a entidade contrata a obra propriamente dita. Cf. RIZEK; AMORE; CAMARGO, Política social, gestão e negócio na produção das cidades, 2014. p. 539.

<sup>398</sup> KLINTOWITZ, **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária**: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000, 2015. p. 293.

têm condições de executar as atividades que lhe foram confiadas, preferindo a contratação de empresa especializada.

Finalmente, o PMCMV-Entidades difere do PMCMV-Empresas também quanto ao agente responsável pela execução do trabalho técnico social, já que neste o serviço é desempenhado pelos municípios e naquele, pelas entidades organizadoras.

Em relação ao fluxo operacional, as entidades organizadoras devem habilitar-se<sup>399</sup> no órgão gestor – Ministério das Cidades ou Ministério do Desenvolvimento Regional, a depender do período –, comprovando a regularidade institucional e a qualificação técnica. Depois, as entidades submetem a proposta de empreendimento ao ministério, que classifica e seleciona as propostas. Divulgada a lista de empreendimentos selecionados, as entidades se dirigem à unidade local da Caixa Econômica Federal para formalizar a contratação, permitindo-se o início da fase de obras.

### 3.2.2.3 PMCMV-OPR

A modalidade “Oferta Pública de Recursos” (PMCMV-OPR), cujas diretrizes gerais constam da Portaria 547/2011 do Ministério das Cidades<sup>400</sup>, consiste na concessão de subsídio econômico para a construção de habitações em áreas urbanas de municípios com até 50 mil habitantes.

O desenho original do PMCMV contemplava apenas os municípios de médio e grande porte. Danielle Klintowitz credita a omissão à ausência de interesse do setor produtivo<sup>401</sup>; Maria Rita Loureiro *et al*, por outro lado, relacionam esse fato à maior concentração do déficit habitacional<sup>402</sup>. Seja como for, durante a tramitação da medida provisória que criou o programa, parlamentares pressionaram para a inclusão de pequenos municípios, dando origem

---

<sup>399</sup> As normas que regulam a habilitação das entidades no âmbito de programas que utilizam recursos do Fundo de Desenvolvimento Social estão previstas na Portaria n.º 747, de 1.º de dezembro de 2014, do Ministério das Cidades.

<sup>400</sup> BRASIL. Portaria n.º 547, de 28 de novembro de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU. **Diário Oficial da União**, 29 nov. 2011.

<sup>401</sup> KLINTOWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? **Cadernos Metrôpole**, v. 18, p. 165-190, 2016. p. 184.

<sup>402</sup> LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas**: o Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 21-22.

ao PMCMV-OPR no art. 19 da Lei 11.977/2009 – e posteriormente no art. 6.º-B da mesma lei, com as modificações da Lei 12.424/2011.

A despeito de grande semelhança operacional com o PMCMV-Empresas, o PMCMV-OPR se diferencia pelo protagonismo do poder público nos projetos. No PMCMV-OPR, cabe ao poder público apresentar as propostas de empreendimentos – atividade incumbida às construtoras no PMCMV-Empresas e às entidades organizadoras no PNHR e no PMCMV-Entidades. Além disso, a seleção ocorre não em fluxo contínuo pela Caixa Econômica Federal, mas a cada oferta pública de recursos pelo ministério gestor. Desde seu lançamento, houve apenas duas ofertas públicas, em 2009<sup>403</sup> e 2012<sup>404</sup>. Os recursos são oriundos do orçamento geral da União.

Os municípios e estados interessados em participar da modalidade devem cadastrar suas propostas no ministério gestor, que as selecionará de acordo com os critérios prioritários previstos no art. 4.º do Decreto 7.499/2011<sup>405</sup>. Divulgada a lista de propostas aceitas, o proponente assina termo de acordo e compromisso com a instituição ou agente financeiro com habilitação prévia e envia ao ministério a lista de beneficiários. Concluída a análise dos beneficiários, o ministério informa a lista de aprovados e a instituição ou agente financeiro finalmente inicia os procedimentos para a contratação das construtoras. Cumpridas essas etapas, o ministério libera progressivamente as parcelas do subsídio, de acordo com o andamento das obras.

Como a modalidade apresentava diversas fragilidades<sup>406</sup> e problemas decorrentes da baixa capacidade institucional dos municípios<sup>407</sup>, foi interrompida em 2013.

---

<sup>403</sup> BRASIL. Portaria Conjunta n.º 472, de 18 de novembro de 2009, da Secretaria Nacional de Habitação e da Secretaria do Tesouro Nacional. Define as condições específicas à oferta pública de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 2009.

<sup>404</sup> BRASIL. Portaria Interministerial n.º 152, de 9 de abril de 2012, dos Ministérios das Cidades, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão. Dispõe sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, integrante do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2012.

<sup>405</sup> Os critérios são: (i) doação, pelos estados, Distrito Federal e municípios, de terrenos localizados em área urbana consolidada para a implantação de empreendimentos vinculados ao programa; (ii) implementação de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social; e (iii) implementação, pelos municípios, dos instrumentos da Lei n.º 10.257/2001 que visam ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade, a exemplo da desapropriação e tributação progressiva sobre a propriedade imobiliária urbana.

<sup>406</sup> Em auditoria realizada no PMCMV-OPR, cujo relatório foi aprovado pelo acórdão 2255/2014 em 21/8/2014, o Tribunal de Contas da União constatou diversas irregularidades. Entre elas: (i) deficiência de controles do Ministério das Cidades na habilitação e acompanhamento das instituições financeiras que operam no programa; (ii) falta de transparência na contratação das empresas para a execução das obras; e (iii)

---

terceirização das análises de viabilidade técnica e acompanhamento das obras pelas instituições financeiras em favor de empresas cuja capacidade técnica e jurídica não é comprovada.

<sup>407</sup> FRANÇA, Karla Christina Batista de. Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, p. 325-339, 2015; ARRETCHE, Marta Teresa da Silva (org.). **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília, DF: Centro de Estudos da Metrópole (Cebrap); Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

Com a edição da Portaria 363/2013 do Ministério das Cidades<sup>408</sup>, os municípios com população inferior a 50.000 pessoas passaram a ser atendidos também pela modalidade PMCMV-Empresas.

### 3.2.2.4 PMCMV-FGTS

A modalidade PMCMV-FGTS, regulamentada principalmente pela Portaria Interministerial n.º 409/2011<sup>409</sup> do Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Portaria n.º 570/2016<sup>410</sup> do Ministério das cidades, objetiva facilitar a aquisição de moradia, por meio de financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para as famílias das faixas 1,5, 2 e 3.

Os benefícios incluem subsídios com recursos do orçamento geral da União, redução da taxa de juros e oferecimento de garantias por meio do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab). O valor do subsídio e os descontos nas taxas de juros são inversamente proporcionais à renda e à população do município, garantindo maior desconto às famílias de menor renda residentes em municípios menos populosos.

A Tabela 4 demonstra os limites dos benefícios de acordo com as faixas de renda.

---

<sup>408</sup> BRASIL. Portaria 363/2013 – Ministério das Cidades. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV em municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 77, 13 ago. 2013.

<sup>409</sup> BRASIL. Portaria Interministerial MCid/MF/MP n.º 409 de 31/8/2011. Dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6. set. 2011.

<sup>410</sup> BRASIL. Portaria MCid n.º 570 DE 29/11/2016. Dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2016.

Tabela 4 – Benefícios por faixas do PMCMV-FGTS

	<b>Criação</b>	<b>Recursos</b>	<b>Benefícios</b>
<b>Faixa 1,5</b>	2016	OGU + FGTS	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com juros de 5% a.a
<b>Faixa 2</b>	2009	OGU + FGTS	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com juros de 6% a 7% a.a
<b>Faixa 3</b>	2009	FGTS	Juros de 8,16% a 9,16% a.a

Fonte: BRASIL, 2020<sup>411</sup>.

Nota: valores e taxas vigentes em dezembro/2019.

A legislação do PMCMV-FGTS aproveitou três linhas de crédito já regulamentadas pelo Conselho Curador do FGTS, com pequenas alterações: a) Carta de Crédito Individual; b) Carta de Crédito Associativo; e c) Apoio à Produção. As Cartas de Crédito Individual e Associativo<sup>412</sup> compreendem a aquisição de imóveis novos e lotes urbanizados e a reabilitação de unidades habitacionais, diferindo apenas em relação ao usuário final: uma é voltada para pessoas físicas isoladas e outra depende da agrupação entre diversas pessoas físicas, reunidas em sindicatos, associações, Companhias Metropolitanas de Habitação (COHABs), entre outros<sup>413</sup>. Por outro lado, o Programa de Apoio à Produção de Habitações financia diretamente as empresas do setor da construção civil.

Com o PMCMV, as diretrizes de aplicação do FGTS foram alteradas por seu Conselho Curador, aumentando significativamente o volume de recursos alocados para a concessão de financiamentos de imóveis novos. O modelo de concessão de subsídios foi mudado, estendendo os descontos a pessoas físicas e aumentando os valores individuais dos descontos. Essas diretrizes reforçaram o processo de ampliação do acesso à moradia dos cidadãos mais pobres, tanto pelo incremento nos descontos oferecidos quanto pela progressividade derivada do rendimento familiar auferido.

Nessa modalidade, a provisão habitacional ocorre a partir do mercado formal direto, sem intermediação dos municípios. Cabe ao incorporador comprar o terreno, definir o produto e comercializá-lo. Depois do lançamento do imóvel, o beneficiário procura a CEF para obter o

<sup>411</sup> BRASIL. **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida, 2020.

<sup>412</sup> Essas linhas de crédito são regulamentadas pela Resolução 405/2002 do Conselho Curador do FGTS.

<sup>413</sup> ROYER; OLIVEIRA, O fundo público na era da dominância da valorização financeira: o caso do FGTS. *In*: CARDOSO; D'OTTAVIANO, **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise, 2021.

financiamento para a aquisição de imóvel pronto (Carta de Crédito) ou para a construção do imóvel (Carta de Crédito Associativo ou Imóvel na Planta) <sup>414</sup>.

O PMCMV não confere ao mutuário nenhum desconto adicional àqueles já concedidos pelas normas que regem o FGTS. No entanto, programa trouxe duas novidades que ajudam a entender a contribuição dessa modalidade no total de contratações. Primeiro, ele aumentou os limites de renda para financiamento previstos nas linhas de crédito do FGTS já existentes; segundo, combinou recursos do FGTS e do OGU, permitindo ampliar consideravelmente o acesso aos beneficiários de baixa renda, com garantias ofertadas pelo FGHab.

O PMCMV-FGTS aumentou significativamente a possibilidade de escolha do beneficiário, em comparação com as demais modalidades<sup>415</sup>. De posse de uma carta de crédito, a família pode escolher entre unidades prontas ou em construção, mais econômicas ou mais caras e em regiões centrais ou periféricas. O contraste com as modalidades direcionadas à faixa 1, nas quais geralmente o beneficiário é sorteado ou realocado para um assentamento específico, é enorme<sup>416</sup>.

### 3.3 Avaliação do PMCMV

Avaliação de políticas públicas é o “[...] processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou falha de projetos que foram colocados em prática”<sup>417</sup>. Partindo-se do quadro analítico que divide a política pública em ciclos<sup>418</sup>, o processo de avaliação pode ser realizado em três momentos distintos em

---

<sup>414</sup> HIROMOTO, **Análise de três dimensões do programa minha casa minha vida: expansão urbana. Infraestrutura de saneamento e emprego**, 2018.

<sup>415</sup> BRANDÃO, **Caminhos da política habitacional e do controle pelo TCU: e agora, José?**, 2020.

<sup>416</sup> HIROMOTO, **Análise de três dimensões do programa minha casa minha vida: expansão urbana. Infraestrutura de saneamento e emprego**, 2018.

<sup>417</sup> ANDERSON, Charles W. The Place of Principles in Policy Analysis. **American Political Science Review**, v. 73, n. 3, p. 711-723, 1979. p. 711.

<sup>418</sup> Embora haja muitas propostas de definições sobre as fases do ciclo de políticas públicas, Alvaro Chrispino identifica pelo menos três: (i) formulação; (ii) implementação; e (iii) avaliação. CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 66.

relação à implementação da política: antes (avaliação *ex ante*), durante (avaliação *in itinere* ou monitoramento) e depois (avaliação *ex post*).

O modelo que divide a avaliação de políticas públicas de acordo com o momento de sua realização foi adotado oficialmente pelo governo federal brasileiro, que lançou recentemente manuais de avaliação *ex ante*<sup>419</sup> e *ex post*<sup>420</sup>. Ele está assentado em bases estritamente racionais e pretensamente neutras. Utilizando-se de instrumentos microeconômicos, esse modelo, chamado de racionalista<sup>421</sup> ou positivista, procura avaliar as políticas públicas em termos rigorosamente quantitativos, excluindo da equação valores, ideologias e interesses políticos<sup>422</sup>.

No entanto, raramente as avaliações são realizadas assim. Atores distintos costumam manter opiniões contrastantes sobre o sucesso ou fracasso de determinada política, como ela pode ser avaliada e as lições que podemos extrair. Atentos à diferença de métodos e resultados que atores costumam utilizar na avaliação de políticas públicas, Howlett, Ramesh e Perl<sup>423</sup> as classificam em três tipos: (i) administrativa; (ii) política; e (iii) judicial.

A avaliação do tipo administrativo ou gerencial é a mais difundida no meio acadêmico, sendo realizada rotineiramente pelos próprios órgãos públicos que gerem a política ou por especialistas contratados por eles. É o que Di Giovanni chamou de “avaliação canônica”<sup>424</sup>, pois, ao contar com equipes multidisciplinares de especialistas, razoável volume de recursos e acesso privilegiado a dados cruciais, costuma ser abrangente e tecnicamente sofisticada. Seu objetivo consiste em aferir se o programa ou política alcançou seu objetivo (efetividade), e se essa foi a melhor maneira de fazê-lo (eficácia). Embora seja de grande

---

<sup>419</sup> BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Economia Aplicada. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante. Brasília, DF: Ipea, 2018.

<sup>420</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>421</sup> Segundo Leonardo Secchi, a abordagem racionalista “[...] é a metodologia tradicional derivada da economia que usa as ferramentas de análise de custo-benefício, análise de custo-efetividade, simulações, planejamento, estatísticas e outros métodos principalmente quantitativos para comparar os resultados potenciais de alternativas a fim de fazer recomendações de políticas”. Cf. SECCHI, Leonardo. Policy analysis in Brazil: a comparison of rationalist and argumentative approaches. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 18, n. 1, p. 88-101, 2016. p. 89. Embora a abordagem tenha muitos méritos, ela não explica como as políticas são desenhadas, implementadas e avaliadas na prática: “[...] a escolha real sobre política pública é política, vinculada por instituições políticas e feita por atores políticos, muitas vezes em resposta a pressões políticas” (HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. **Studying public policy**: principles and processes. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 37.

<sup>422</sup> HENDRIKS, Carolyn M. Policy evaluation and public participation. In: ARARAL JR, Eduardo *et al.* (org.), **Routledge handbook of public policy**. London; New York: Routledge, 2012. p. 434.

<sup>423</sup> HOWLETT; RAMESH; PERL, *op. cit.*, p. 210-216.

<sup>424</sup> GIOVANNI, Avaliação. In: GIOVANNI; NOGUEIRA, **Dicionário de políticas públicas**, 2018. p. 104.

utilidade, a avaliação administrativa esbarra em limitações inerentes ao paradigma racionalista:

Os pré-requisitos para seu sucesso são muito altos para serem atendidos no mundo turbulento da formulação de políticas públicas. Qualquer ênfase em examinar até que ponto os objetivos políticos são alcançados por um programa deve lidar com a realidade de que as políticas muitas vezes não declaram seus objetivos com precisão suficiente para permitir uma análise rigorosa sobre se eles estão sendo alcançados. Além disso, a mesma política pode ser direcionada ao atingir uma variedade de objetivos, sem indicar sua prioridade relativa, tornando difícil descobrir se um determinado objetivo está sendo alcançado (Cahill e Overman, 1990; Formaini, 1990; McLaughlin, 1985; Palumbo, 1987; Weiss, 1977a). Os problemas sociais e econômicos tendem a estar fortemente inter-relacionados, por exemplo, e é praticamente impossível isolar e avaliar os efeitos das políticas dirigidas a qualquer um deles. Além disso, cada política tem efeitos sobre problemas diferentes daqueles pretendidos, que uma avaliação abrangente deve considerar, mas que podem tornar a tarefa de avaliação incontrolável. As dificuldades envolvidas na coleta de informações confiáveis e utilizáveis agravam ainda mais esses problemas<sup>425</sup>.

A avaliação do tipo político, ao contrário da anterior, é assistemática, pouco sofisticada, geralmente enviesada – ou até facciosa – e pode ser realizada por qualquer pessoa interessada na participação política, como políticos, militantes ou *think tanks*. Em contraste com a abordagem racionalista, a avaliação política segue a abordagem argumentativa, buscando “[...] recomendar alternativas de políticas para enfrentar os problemas públicos a partir da construção social de argumentos por meio da participação cívica”<sup>426</sup>. Ela leva a sério o papel dos valores e interesses na criação e avaliação de uma política e reconhece que ambos os processos são subjetivos, influenciados por diversos aspectos, tais como quem realiza a avaliação, o alcance da análise e os critérios utilizados na interpretação dos dados. Seu objetivo nem sempre é melhorar determinada política – em alguns casos a intenção é simplesmente apoiá-la ou rechaçá-la. Ainda assim, paradoxalmente, ela pode influenciar a ação pública tanto quanto a avaliação administrativa, na medida em que o governo incorpore as críticas e sugestões ao ciclo da política pública<sup>427</sup>.

Finalmente, a avaliação judicial de políticas públicas é realizada por profissionais do sistema de justiça, como juízes, advogados e promotores, e tem como objetivo analisar a conformidade das ações do governo com as disposições constitucionais e legais. Ela não desconsidera questões de eficiência, efetividade e valores políticos, mas tem como principal

---

<sup>425</sup> HOWLETT; RAMESH; PERL, **Studying public policy**: principles and processes, 2009. p. 213.

<sup>426</sup> SECCHI, Policy analysis in Brazil, 2016. p. 98.

<sup>427</sup> HOWLETT; RAMESH; PERL, op. cit., p. 215.

objetivo garantir que as políticas públicas estejam alinhadas com as normas jurídicas<sup>428</sup>. A avaliação judicial parte da premissa de que o direito não é apenas um meio para implementar decisões políticas, mas também uma fonte que define os próprios objetivos da ação pública.

De acordo com Diogo Coutinho:

O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica.<sup>429</sup>

Nesse sentido, será apresentada agora uma avaliação jurídica do Programa Minha Casa, Minha Vida, examinando se ela promoveu adequadamente o direito à moradia.

Avaliar uma política pública tão ampla é um desafio que exige atuação conjunta e multidisciplinar. Dadas a magnitude e a natureza do empreendimento, dificilmente juristas podem ser protagonistas nessa atividade, que deve ser levada a cabo por gestores públicos de cada área e especialistas em economia, administração e ciência política. No entanto, considerando-se que a maioria das políticas públicas é voltada à realização de direitos fundamentais, juristas podem contribuir para iluminar aspectos cruciais sobre o propósito mesmo da política. Avaliar políticas públicas sem entender a natureza do mandamento constitucional que a inspira equivale a planejar uma viagem sem saber o ponto de chegada.

Seguindo roteiro proposto por Ana Paula de Barcellos<sup>430</sup>, serão apresentadas três dimensões da implementação do PMCMV: *inputs* (recursos), *outputs* (produtos) e *outcomes* (resultados). Em seguida, serão descritos os aspectos críticos do desenho e implementação. Por fim, será respondida a seguinte questão: o PMCMV promove adequadamente o direito à moradia?

### 3.3.1 *Inputs e outputs*

---

<sup>428</sup> Idem, *ibidem*, p. 214.

<sup>429</sup> COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 99.

<sup>430</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 252-265, 2018.

*Inputs* são os recursos – financeiros, humanos ou de qualquer outra natureza – alocados para a implementação de uma política pública<sup>431</sup>. Em termos financeiros, eles incluem subsídios, empréstimos, financiamentos, investimentos em infraestrutura e programas de incentivos fiscais. Em termos de recursos humanos, incluem o trabalho de servidores públicos e voluntários.

Por outro lado, os *outputs* são os produtos concretos da política, como os serviços prestados, as atividades desenvolvidas e os bens fornecidos. Eles resultam da aplicação dos *inputs* e fornecem informações sobre a forma como os recursos foram gastos. No âmbito da avaliação jurídica de políticas públicas, a informação acerca dos *outputs* não revela imediatamente o grau de realização do direito, mas fornece detalhes preciosos sobre os meios utilizados nesse fim<sup>432</sup>. Por exemplo, na avaliação jurídica de políticas de saúde, contabilizar o número de exames realizados (*outputs*) não é suficiente para determinar se o direito à saúde está sendo efetivamente promovido, mas indica a extensão das atividades-meio necessárias para alcançar esse objetivo.

Quanto ao PMCMV, os *inputs* consistem em todos os recursos direcionados ao programa. Neste trabalho, serão considerados apenas os recursos financeiros aportados pela União e pelos demais fundos públicos, em razão da dificuldade de medir a utilização dos recursos humanos. Os *outputs*, por outro lado, consistem nas unidades residenciais contratadas.

O programa é financiado por subsídios públicos (financeiros e tributários) e privados (recursos do FGTS). Os benefícios financeiros consistem nos aportes de recursos do orçamento geral da União (OGU) no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), além dos recursos destinados ao PNHR e ao Oferta Pública. Os benefícios tributários representam a renúncia fiscal decorrente do regime especial de tributação criado pelo PMCMV em favor das empresas da construção civil<sup>433</sup>. Por outro lado, os subsídios privados consistem nos recursos do FGTS, que se dividem em desconto

---

<sup>431</sup> Idem, *ibidem*, p. 259.

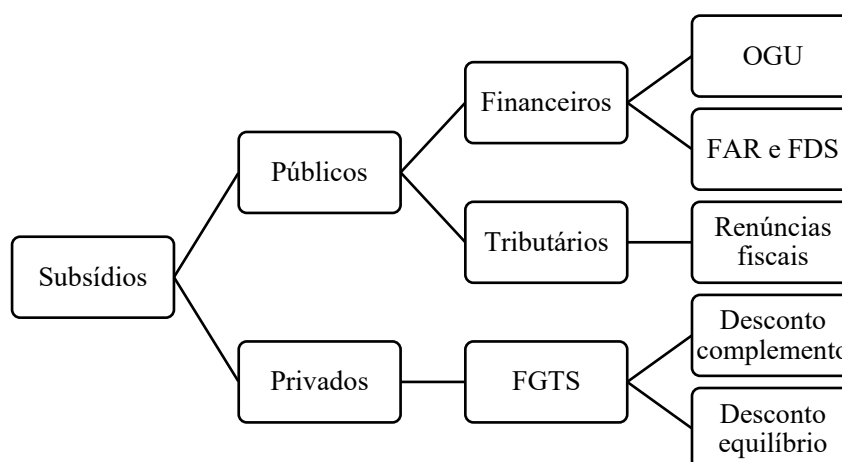
<sup>432</sup> BARCELLOS, Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”, 2018. p. 260.

<sup>433</sup> Pagamento unificado de tributos federais a 1% da receita mensal auferida pelo contrato de construção, conforme art. 2.º da Lei n.º 12.024/2009 (BRASIL. Lei n.º 12.024 de 27 de agosto de 2009. Dá nova redação aos arts. 4.º, 5.º e 8.º da Lei n.º 10.931, de 2 de agosto de 2004, que tratam de patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias; dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 28 ago. 2009).

complemento (pagamento de parte do valor do imóvel) e desconto equilíbrio (cobertura do diferencial da taxa de juros e da taxa de administração).

O regime de financiamento do PMCMV pode ser visualizado na figura abaixo:

Figura 6 – Diagrama das fontes de financiamento do PMCMV



Fonte: Elaborada pelo autor.

Para os beneficiários da faixa 1 das modalidades Empresas, Entidades e Oferta Pública, além dos beneficiários do PNHR, o programa exige o pagamento de até 10% do valor do imóvel. A diferença é paga por meio de subvenção econômica, oriunda do FAR, FDS ou OGU<sup>434</sup>, respectivamente. Nas faixas 1,5 e 2, a subvenção se dá na forma de subsídios, via OGU, que se somam aos descontos concedidos pelo FGTS sobre os financiamentos contratados. Na faixa 3, a única fonte de subsídio é o FGTS, com seus descontos sobre o valor da prestação ou sobre a taxa de juros.

Entre 2009 e 2019, foram investidos no PMCMV mais de R\$ 223 bilhões, tornando-o, de longe, o maior programa habitacional brasileiro. A Tabela 5 demonstra a evolução dos recursos aplicados no PMCMV entre 2009 e 2019, considerando-se subsídios públicos e privados.

<sup>434</sup> Para vítimas de calamidade e reassentamentos do PAC, a subvenção pode alcançar 100%.

Tabela 5 – Subsídios do PMCMV, por natureza (R\$ milhões de 2019)

Ano	Públicos			Privados			Total
	Financeiro	Tributário	Subtotal	Complemento	Equilíbrio	Subtotal	
2009	2.764	22	2.786	1.668	1.363	3.031	5.817
2010	2.631	499	3.130	4.580	4.040	8.621	11.751
2011	12.106	679	12.785	4.690	5.481	10.172	22.957
2012	16.758	827	17.585	4.393	5.789	10.182	27.767
2013	19.895	752	20.647	4.659	7.071	11.730	32.378
2014	22.988	836	23.825	4.448	6.658	11.106	34.931
2015	25.050	627	25.677	3.901	6.054	9.955	35.632
2016	8.861	425	9.285	2.858	4.636	7.494	16.780
2017	3.891	288	4.178	2.652	4.958	7.609	11.788
2018	4.740	263	5.003	2.218	4.827	7.045	12.048
2019	4.642	209	4.851	1.917	4.502	6.419	11.270
<b>Total</b>	<b>124.325</b>	<b>5.427</b>	<b>129.753</b>	<b>37.985</b>	<b>55.379</b>	<b>93.365</b>	<b>223.117</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em: BRASIL, 2020. p. 29<sup>435</sup>.

A Tabela 5 demonstra que as fontes de financiamento do PMCMV são majoritariamente públicas, somando mais de R\$ 124 bilhões, enquanto os subsídios privados montam aproximadamente R\$ 93 bilhões. A participação dos benefícios tributários, embora seja relevante em termos absolutos (R\$ 5 bilhões) e em comparação com o total de subsídios financeiros desembolsados pela União no mesmo período (32,1%)<sup>436</sup>, tem impacto marginal no orçamento do programa.

Os dados revelam a dependência do PMCMV em relação ao orçamento geral da União e acendem um alerta sobre a sustentabilidade da política. Segundo as informações mais recentes, entre 2009 e 2018 os benefícios financeiros pagos na execução do programa representaram a maior despesa desse tipo no orçamento de subsídios da União, com larga vantagem. A segunda maior (Programa de Sustentação do Investimento) representou quase metade dos recursos direcionados ao programa habitacional<sup>437</sup>.

Os Gráficos 2 e 3 permitem observar uma tendência de crescimento inicial do uso de subsídios financeiros, com pico em 2015. A partir de 2016, o financiamento total é reduzido drasticamente, caindo de R\$ 35,6 bilhões para R\$ 11,2 bilhões.

Gráfico 2 – Subsídios públicos e privados (R\$

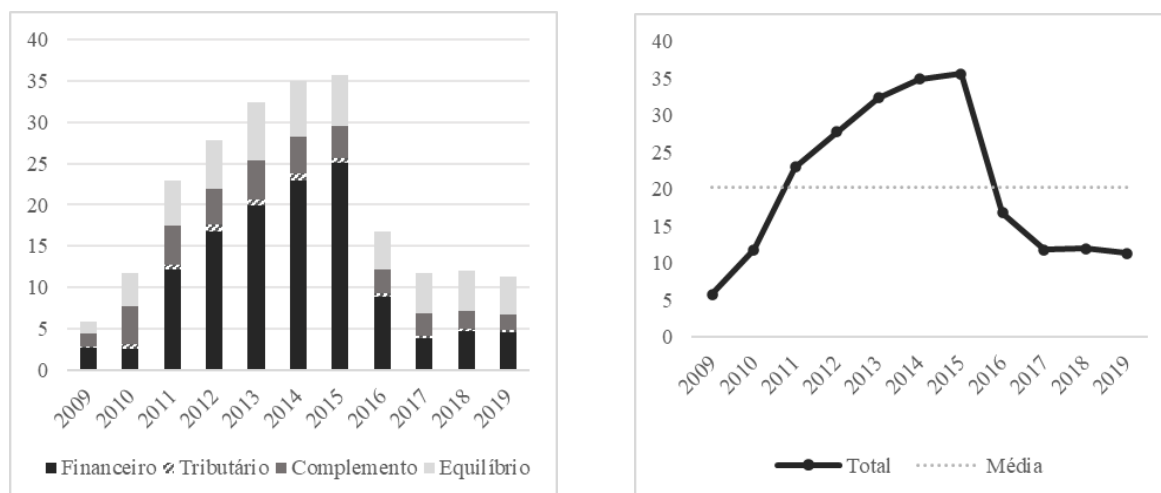
Gráfico 3 – Subsídios totais (R\$ bilhões, de 2019)

<sup>435</sup> BRASIL, **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida, Brasília, 2020.

<sup>436</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>437</sup> BRASIL. Ministério da Economia. **3º Orçamento de Subsídios da União**: relatório de benefícios creditícios, financeiros e tributários, no período de 2003 a 2018. Brasília, DF: Secap, 2019.

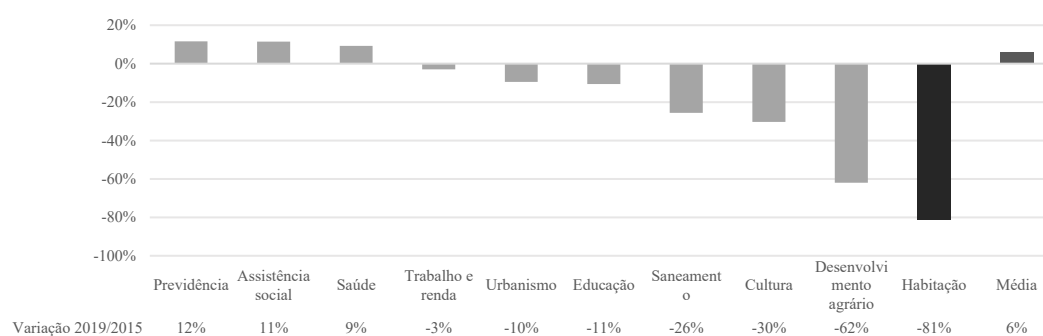
bilhões, de 2019)



Fonte: Elaborados pelo autor, com base em: BRASIL, 2020. p. 29<sup>438</sup>.

A redução dos subsídios financeiros e tributários não ocorreu apenas em valores totais, mas também na comparação com o Produto Interno Bruto (PIB), caindo de 0,35% do PIB em 2015 para 0,07% em 2018. A queda dos subsídios financeiros e tributários para o PMCMV pode ser atribuída à recessão econômica sofrida pelo país e às consequentes medidas de ajuste fiscal<sup>439</sup>. No entanto, é interessante observar que o setor de habitação foi especialmente afetado no orçamento geral da União, o que pode indicar desprestígio da política perante o governo federal.

Gráfico 4 – Variação do gasto federal com políticas sociais setoriais (2019-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em: VIEIRA, 2020<sup>440</sup>.

Nota: inclui apenas despesas orçamentárias.

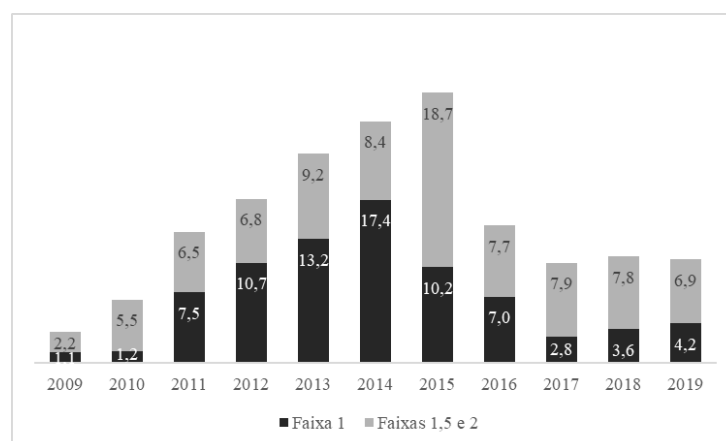
<sup>438</sup> BRASIL, **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida, 2020.

<sup>439</sup> VIEIRA, Fabiola Sulpino. Gasto federal com políticas sociais e os determinantes sociais da saúde: para onde caminhamos? **Saúde em Debate**, v. 44, n. 127, p. 947-961, 2020. p. 953.

<sup>440</sup> VIEIRA, Gasto federal com políticas sociais e os determinantes sociais da saúde: para onde caminhamos?, 2020

A redução dos subsídios, embora tenha ocorrido em relação a todo o programa, foi mais pronunciada nas modalidades direcionadas às camadas mais pobres. Conforme indica o gráfico abaixo, os subsídios direcionados à faixa 1 vinham em sentido ascendente até 2014, quando despencaram e não mais retornaram ao patamar de 2011:

Gráfico 5 – Subsídios da faixa 1 vs. faixas 1,5 e 2 entre 2009 e 2019 (R\$ bilhões de 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em microdados do Sistema de Habitação (Sishab).

Nota: foi excluída a faixa 3, que não recebe subsídio da União.

Esses são os valores dos subsídios pagos pela União ou pelo FGTS. No entanto, considerando-se que o valor dos contratos compreende também as prestações pagas pelos beneficiários e o financiamento concedido pelo FGTS (recursos onerosos, ou seja, que são posteriormente devolvidos ao fundo), o valor total das contratações é muito maior.

Até 2020, o PMCMV contratou mais de 6 milhões de unidades residenciais, ao custo de R\$ 552,8 bilhões. A faixa de menor renda, entretanto, recebeu cerca de 31% das unidades e 18% dos valores contratados. A concentração de unidades (61%) e valores contratados (65%) ficou na faixa 2.

Tabela 6 – Valores contratados no PMCMV, por faixas (2009 a 2020)

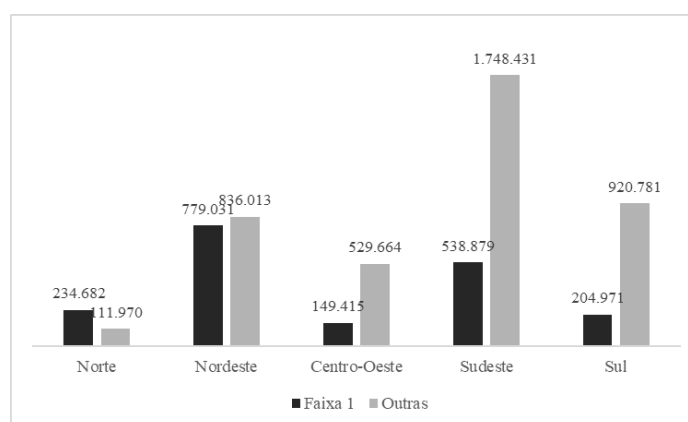
<b>Público-alvo</b>	<b>Contratações (unidades)</b>	<b>Valor contratado (R\$ bilhões)</b>
<b>Faixa 1</b>	1.910.503	97,4
<b>Faixa 1,5</b>	156.626	19,2
<b>Faixa 2</b>	3.130.805	361,4
<b>Faixa 3</b>	367.611	58,1
<b>Em produção/Estoque<sup>441</sup></b>	510.159	15,1
<b>Total</b>	<b>6.075.704</b>	<b>552,8</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em: BRASIL, 2020<sup>442</sup>.

Nota: as unidades contratadas no âmbito do PNHR estão contabilizadas no Faixa 1.

No nível regional, as contratações ficaram concentradas no Sudeste e Nordeste, regiões que acumulam historicamente maiores déficits habitacionais em números absolutos, conforme o Gráfico 6.

Gráfico 6 – Distribuição regional das contratações do PMCMV (2009-2020)



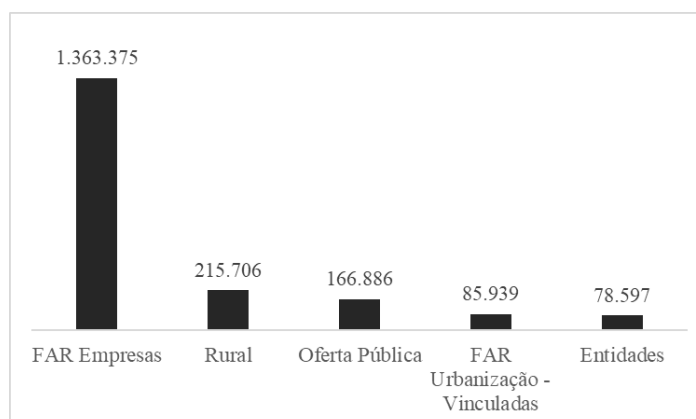
Fonte: elaborado pelo autor com base em microdados do Sistema de Habitação (Sishab).

Um exame das contratações nas modalidades destinadas à camada mais pobre do público-alvo (faixa 1 do PNHU e todos os grupos do PNHR) revela ampla dominância do PMCMV-Empresas sobre as demais modalidades (Gráfico 7).

<sup>441</sup> A categoria “em produção/estoque” refere-se a empreendimentos financiados com recursos do FGTS e ainda não direcionadas a uma das faixas do programa.

<sup>442</sup> BRASIL, **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida, 2020.

Gráfico 7 – Distribuição das contratações da faixa 1 e PNHR, por modalidades (2009 a 2020)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em: BRASIL, 2020<sup>443</sup>.

Nota: a categoria “FAR Urbanização – Vinculadas” refere-se aos contratos firmados em benefício de pessoas.

As diferenças no número de unidades contratadas entre as modalidades do PMCMV podem ser explicadas por diferentes fatores, incluindo distinções na disponibilidade de recursos financeiros, na adesão das empresas da construção civil para atuar em municípios pequenos, na participação dos entes locais e na capacidade de implementação e gerenciamento pelas associações sem fins lucrativos.

### 3.3.2 Outcomes

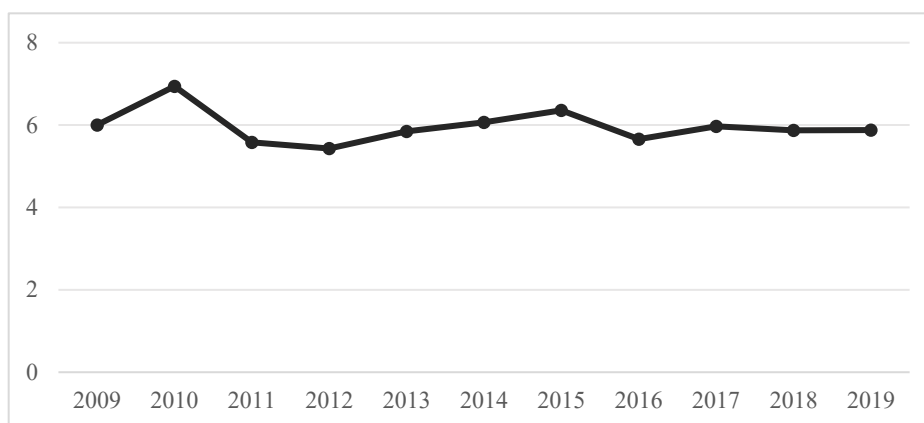
Por fim, é crucial monitorar o impacto mediato da política pública sobre os direitos fundamentais por meio da análise dos *outcomes*. Embora a existência de informações sobre *inputs* e *outputs* seja importante, essas por si só não são suficientes para determinar se a política está efetivamente promovendo os direitos fundamentais. É necessário investigar ainda mais para avaliar se a política está produzindo o resultado desejado e, se necessário, reavaliá-la. Ignorar o impacto real e considerar apenas as atividades-meio não garantirá automaticamente a promoção, a proteção e o respeito aos direitos fundamentais.

Surpreendentemente, mesmo depois da entrega de mais de 5 milhões de unidades habitacionais, o déficit habitacional permaneceu praticamente estável. Embora o indicador

<sup>443</sup> BRASIL, **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida, 2020.

tenha chegado ao seu pico máximo em 2010 (6,9 milhões) e mínimo em 2012 (5,4 milhões), quando se considera o período de 2009 e 2019 verifica-se uma tímida oscilação, de 5,9 milhões para 5,8 milhões de unidades habitacionais em déficit. O Gráfico 8 ilustra o comportamento do déficit no período.

Gráfico 8 – Déficit habitacional (milhões de domicílios)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em diversos relatórios da Fundação João Pinheiro.

Isso levanta questões importantes sobre o PMCMV: por que o indicador do déficit habitacional permaneceu estável depois de 10 anos de um programa multibilionário, que contratou mais de 6 milhões e entregou mais de 5 milhões de unidades? Seria o programa ineficiente? Tendo em vista seu elevado custo aos cofres públicos, ele deveria ser mantido?

Experientes pesquisadores já fizeram perguntas similares. O economista Samuel Pessoa, por exemplo, afirmou recentemente que o programa “desperdiçou” 2/3 das unidades. Em suas palavras:

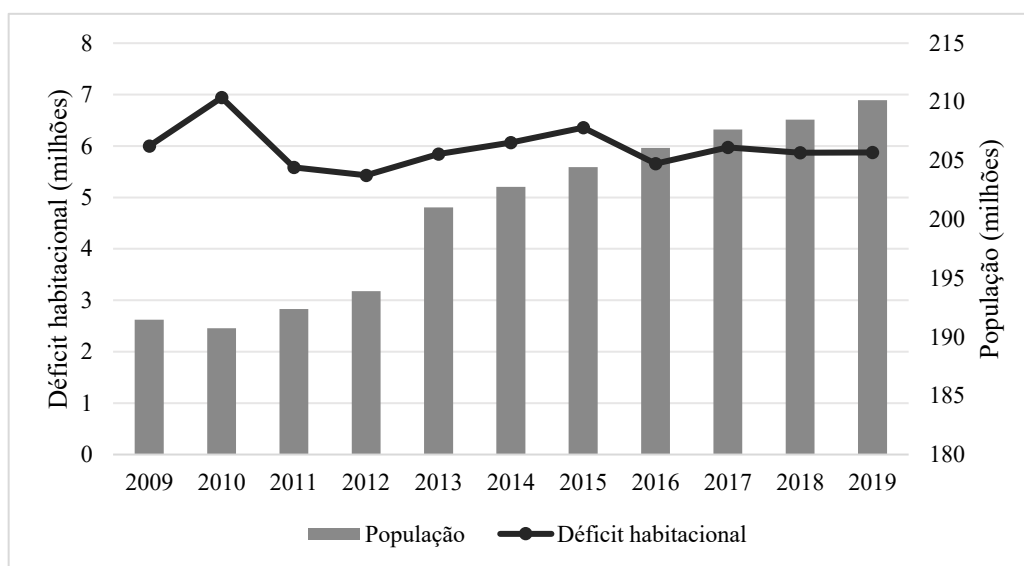
Segundo os relatórios da fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, o déficit em 2009 era de 5,1 milhões de unidades. Segundo a mesma fundação o déficit em 2015 se elevou para 5,5 milhões! Ou seja, apesar de enorme expansão de novas unidades, houve elevação do déficit habitacional em 0,5 milhão de unidades. É possível que, no intervalo de seis anos entre 2015 e 2009, a quantidade de famílias vivendo em condições precárias tenha crescido tanto que o esforço da política pública não tenha sido suficiente. [...] suponhamos que, entre os seis anos de 2009 a 2015, teria havido, na ausência do programa, um crescimento do déficit habitacional em 1,0 milhão de unidades, por volta de 1/5 do déficit total em 2000. [...]nesse caso, o déficit em 2015 teria sido de 6,1 milhões (5,1+1,0). Como o déficit observado foi de 5,5 milhões, o programa MVMC teria contribuído para reduzir o déficit em 600 mil unidades. Ou seja, das 1,8 milhão de unidades entregues, houve desperdício de 1,2 milhão de unidades, perda de 2/3!<sup>444</sup>

<sup>444</sup> PESSÔA, Samuel. Avaliação do Minha Casa Minha Vida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 ago. 2020.

O argumento de Pessoa é persuasivo, mas precisa ser examinado com mais detalhes. Em primeiro lugar, o economista considera apenas o déficit habitacional dos domicílios situados em áreas urbanas; no entanto, como o PMCMV contempla o subprograma PNHR, o mais adequado é levar em consideração também os domicílios rurais. Em segundo lugar, não basta examinar a evolução do déficit. É preciso confrontá-lo com o crescimento populacional, pois, além de tudo o mais constante, o aumento das famílias tende a pressionar o indicador do déficit.

Quando se avalia o crescimento populacional no período, verifica-se que a eficiência do PMCMV parece ter sido maior do que indicou Pessoa. Entre 2009 e 2019, a população sofreu um aumento de 9,7% (de 191,5 milhões para 210 milhões), enquanto o déficit total foi reduzido em 2% (de 5,99 para 5,87 milhões).

Gráfico 9 – Evolução da população e do déficit habitacional, em milhões (2009-2019)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em diversos relatórios da Fundação João Pinheiro e dados do IBGE.

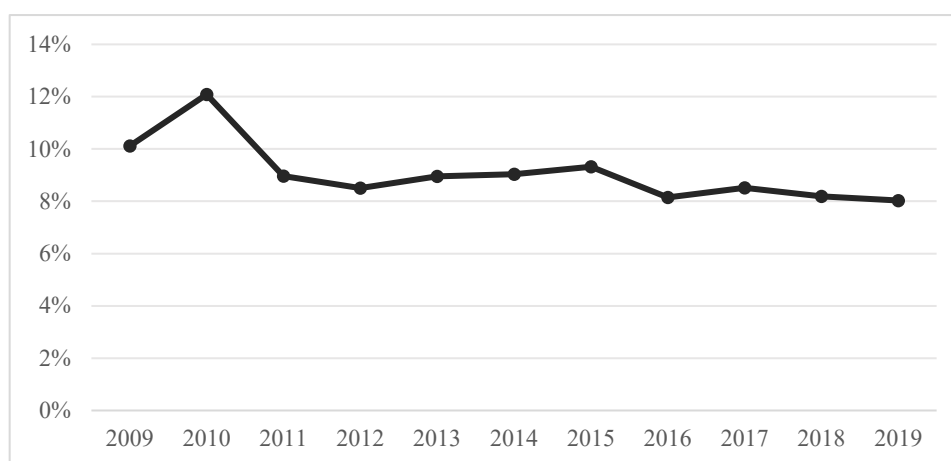
Ao considerar constante o aumento do déficit habitacional entre 2009 e 2015 (1 milhão de unidades por ano), Samuel Pessoa ignorou que no período o crescimento demográfico acelerou, aumentando, conseqüentemente, a demanda por novas moradias. A falha no argumento do economista foi exposta pelo urbanista Nabil Bonduki:

Se o professor Pessoa, ao avaliar o MCMV, tivesse observado os cálculos da demanda demográfica, ele saberia que, no período em que analisou o programa (de 2009 a 2015), formaram-se cerca de 11 milhões de famílias no Brasil, das quais 6,9 milhões estavam nas faixas de baixa renda (UFMG, 2007). Isso explica por que o déficit acumulado cresceu ao mesmo tempo que 1,8 milhão de unidades

habitacionais foram entregues pelo programa. E, é bom ressaltar, só não cresceu mais porque os brasileiros de baixa renda continuaram a dar um “jeitinho”, construindo moradias precárias em assentamentos irregulares, que não são contabilizadas como déficit quantitativo e que, provavelmente, geraram um incremento na inadequação domiciliar. Ao contrário do que Pessoa concluiu, o crescimento do déficit acumulado foi atenuado pelas 1,8 milhão de unidades habitacionais produzidas pelo MCMV<sup>445</sup>.

Outra forma de colocar em perspectiva a evolução do déficit é compará-lo não com a população, mas com o estoque total de domicílios. Quando se faz isso, se constata que o déficit relativo foi sutilmente reduzido, de 10,1% para 8% do estoque total. Contudo, a série histórica revela oscilações interessantes, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 10 – Déficit habitacional em relação ao número total de domicílios



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em diversos relatórios da Fundação João Pinheiro e dados do IBGE.

Como ilustra o gráfico acima, em 2010 houve um aumento repentino no déficit (2%)<sup>446</sup>. Em 2011, o indicador registrou diminuição drástica (3,1%), seguido de uma redução discreta (0,5%) em 2012. A partir daí e até 2015, o indicador aumenta novamente (0,8%), cai em 2016 para 8,1% e permanece próximo desse nível em 2019. O que pode explicar o aumento intenso do déficit em 2010, segundo ano de vigência do maior programa de produção de moradias do país, e a queda em 2016, momento de retração dos investimentos públicos?

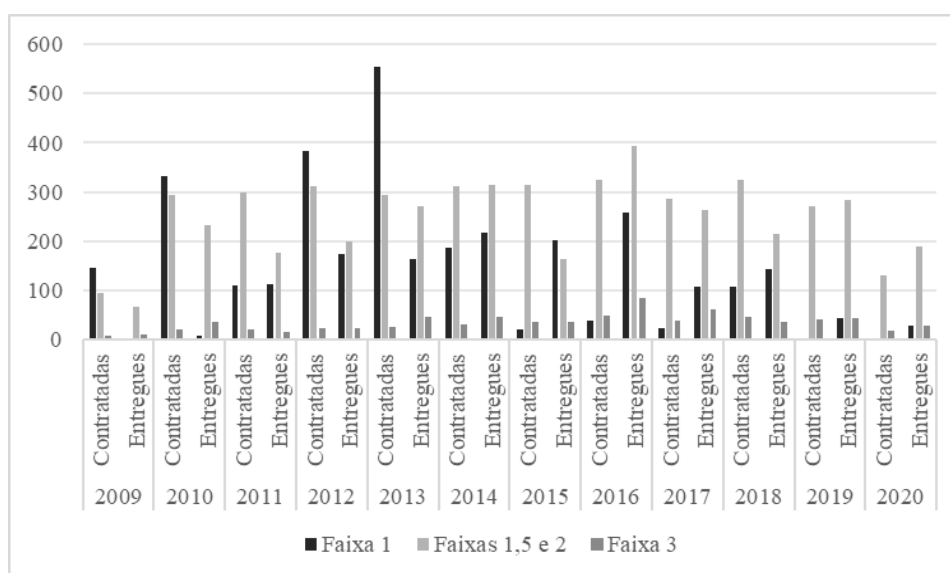
<sup>445</sup> BONDUKI, **Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas**, 2022. p. 67.

<sup>446</sup> O aumento surpreendente do indicador do déficit em 2010 deve ser examinado com cuidado, pois é o único baseado em dados do censo demográfico realizado no mesmo ano. Os números referentes aos demais anos foram extraídos pela Fundação João Pinheiro de outras pesquisas realizadas pelo IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua), que apresentam metodologias distintas. Por exemplo, a informação sobre famílias conviventes foi retirada do censo de 2010 e teve que ser estimada de forma indireta. Em razão disso, elas não são perfeitamente comparáveis. No entanto, como esses são os melhores dados disponíveis, optou-se por não os excluir da dissertação.

A resposta a essa pergunta conduz ao terceiro erro cometido por Samuel Pessoa. Qualquer avaliação do PMCMV deve ter em conta que as entregas de unidades residenciais contratadas não são realizadas dentro do próprio exercício, pois a construção de empreendimentos imobiliários é complexa. Portanto, embora seja possível, para fins didáticos, comparar a evolução do déficit desde o ano de criação do programa até o último ano dos dados disponíveis (2019), não se pode esquecer que as unidades contratadas no primeiro ano somente foram entregues dois ou três anos depois<sup>447</sup>; do mesmo modo, os dados sobre o déficit coletados em 2019 refletem as unidades contratadas anos antes. Em resumo, se o que se pretende é estimar rigorosamente o impacto do PMCMV sobre o déficit, deve-se ir além do número de unidades contratadas e apurar o número de unidades entregues.

O Gráfico 11, abaixo, ajuda a demonstrar a assincronia entre contratações e entregas de unidades habitacionais, especialmente na faixa 1. Entre 2009 e 2011, por exemplo, embora o PMCMV tenha contratado mais de 589 mil unidades para a faixa 1, apenas cerca de 122 mil foram entregues – em 2009, as entregas para a faixa de renda mais pobre foram de apenas 67 unidades. No mesmo período, a faixa 2 havia contratado mais de 690 mil unidades e entregado mais de 477 mil imóveis, em ritmo mais constante do que o das demais faixas.

Gráfico 11 – Unidades residenciais contratadas vs. entregues, por faixas, em milhares (2009-2020)

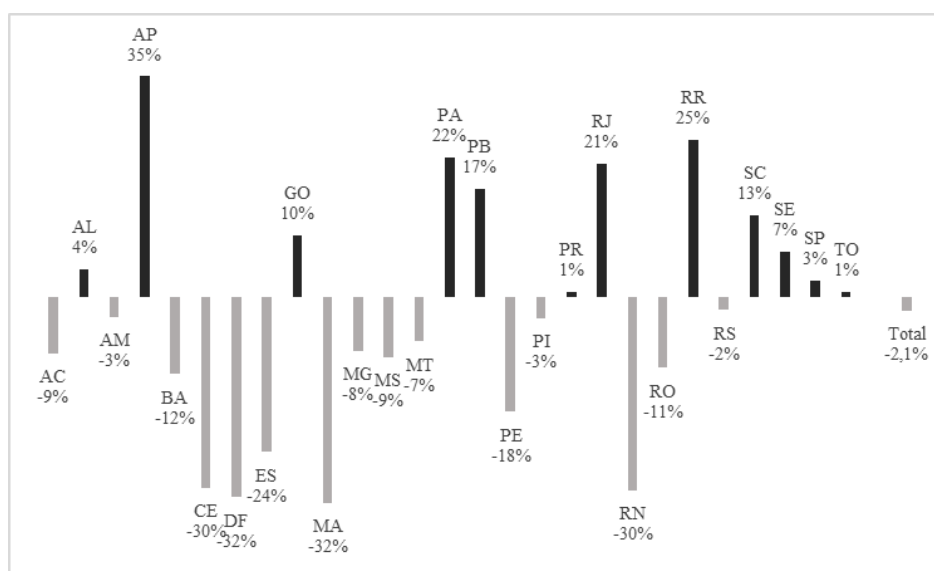


Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos relatórios de gestão da Secretaria Nacional de Habitação (2018) e do Ministério do Desenvolvimento Regional (2020).

<sup>447</sup> A estimativa é do Ministério das Cidades, conforme Relatório de Gestão referente ao exercício de 2018.

Além disso, embora a variação do déficit habitacional agregado entre 2009 e 2019 tenha sido discreta (apenas 2%), ela esconde grande heterogeneidade entre as unidades federativas. Os casos mais notáveis são do Amapá e do Distrito Federal. Enquanto no primeiro houve um aumento de 35% do déficit, no segundo ocorreu redução de 32%. São Paulo é um caso curioso: apesar de o estado ter concentrado a contratação de mais de 1,2 milhão de imóveis apenas no PMCMV, o déficit aumentou em 3%, o que pode ser explicado pelo crescimento demográfico. O Gráfico 12 ilustra a diversidade de variações do déficit entre 2009 e 2019.

Gráfico 2 – Variação do déficit habitacional em cada Unidade Federativa (2009 vs. 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos relatórios da Fundação João Pinheiro de 2009 e 2019.

Os dados mostram que avaliar a efetividade do Programa Minha Casa, Minha Vida, mesmo usando o ingênuo método “antes e depois”, tem utilidade limitada. O programa foi muito abrangente, contando com diversas modalidades que visavam a grupos distintos e cobrindo quase todo o território nacional. É evidente que um indicador agregado como o déficit não consegue captar a multiplicidade de resultados da política. Afinal, o que explicaria o aumento do déficit de Amapá em 35% e a redução no Maranhão em 32%, se ambos os estados aplicaram a mesma regra do programa?

Na seção seguinte pretende-se ir além dos números e, examinando o arranjo jurídico-institucional do programa, apontar alguns aspectos críticos que podem ter afetado seu funcionamento.

### 3.3.3 Aspectos críticos do programa

#### 3.3.3.1 Focalização inadequada

O Programa Minha Casa, Minha Vida apresentou três importantes deficiências em sua focalização. Primeiro, direcionou a maior parte das contratações para a faixa 2, em detrimento da faixa 1, contrariando o diagnóstico inicial de que o déficit habitacional se concentrava na população de baixa renda. Além disso, a avaliação da elegibilidade das famílias se restringiu quase exclusivamente à renda bruta, sem considerar a situação habitacional da família, o que resultou em avaliação incompleta da real necessidade da habitação. Por fim, a determinação das metas foi baseada no déficit agregado dos estados, desconsiderando as diferenças entre capitais, regiões metropolitanas e cidades de pequeno porte. Será vista cada uma dessas críticas.

A Exposição de Motivos Interministerial n.º 33<sup>448</sup>, que fundamentou o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, diagnosticou que “[...] o déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda”. A afirmação era correta, já que à época as famílias com rendimento de até 3 salários mínimos representavam 90,1% do déficit<sup>449</sup>. Era razoável esperar que esse grupo fosse fortemente priorizado, no entanto, não foi o que ocorreu.

Logo no seu lançamento, a ambiciosa meta de construir 1 milhão de unidades já não parecia se harmonizar com o problema social que o programa se propunha a enfrentar. Afinal, se a quase totalidade do déficit habitacional estava concentrada na faixa de renda inicial, por que destinar apenas 40% das metas a esse público-alvo<sup>450</sup>? Isso já parecia indicar que os resultados econômicos e políticos do programa teriam prevalência sobre os resultados habitacionais.

---

<sup>448</sup> BRASIL. EMI n.º 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades de 24 de março de 2009.

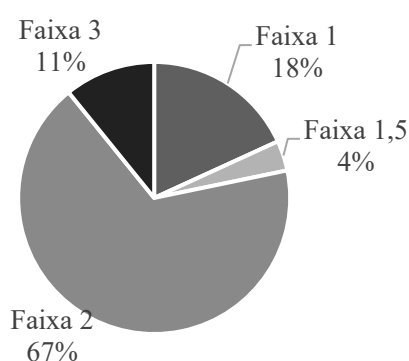
<sup>449</sup> “O gráfico 3.2 reafirma a concentração do déficit habitacional na faixa ‘até três salários mínimos’ em 2009: 90,1%. A categoria ‘mais de três a cinco’ compreende 7,0% das famílias, a ‘mais de cinco a dez’, 2,4% e a ‘mais de dez’, 0,5%” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009**, 2012. p. 33).

<sup>450</sup> BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. **Relatório de gestão**: 2009, 2010. p. 36.

Embora se tenha tentado corrigir o desvio de foco inicial na segunda fase do programa<sup>451</sup>, por alguma razão a distorção não apenas se manteve, mas se agravou.

O Gráfico 13 ilustra que a distribuição dos recursos entre as faixas de renda do público-alvo contrariou a lógica ao deixar de focar o público-alvo mais necessitado. A faixa 1, na qual está concentrado o maior déficit habitacional, recebeu somente 18% dos recursos. Em contraste, apenas as faixas 1,5 e 2 (com características similares) receberam mais de 70% do volume de recursos contratados.

Gráfico 3 – Percentual das contratações do PMCMV, por faixas (2009 a 2020)



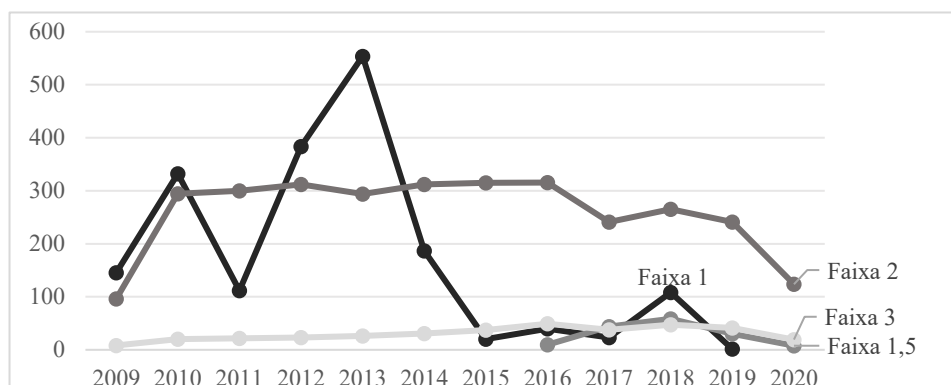
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do Sistema Nacional de Habitação.

Nota: Desconsidera as contratações sem prévia vinculação a uma das faixas de financiamento do FGTS (categoria “em produção/estoque”) e as vinculadas ao Programa Casa Verde e Amarela.

Abrindo os dados das contratações do PMCMV por ano, verificou-se que entre 2009 e 2020 a faixa 1 foi mais beneficiada apenas em 4 exercícios: 2009, 2010, 2012 e 2013. Em todos os demais, as contratações da faixa 2 superaram com ampla margem. A ênfase na faixa intermediária em detrimento da inicial fica ainda mais pronunciada depois de 2014. Entre 2015 e 2020, a média anual de contratações da faixa 2 foi de aproximadamente 250 mil unidades, enquanto na faixa 1 foi de apenas 38,6 mil unidades.

<sup>451</sup> “Na primeira fase do programa, estabeleceu-se como meta a construção de 400 mil U. H. para a Faixa 1; 400 mil U. H. para a Faixa 2; e 200 mil U. H. para a Faixa 3. Na segunda fase, as metas previstas foram de 1,2 milhão de U. H. para a Faixa 1; 600 mil U. H. para a Faixa 2; e 200 mil U. H. para a Faixa 3, dando-se maior prioridade ao atendimento das faixas de menor renda do que na etapa anterior” (ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação, 2015. p. 129).

Gráfico 4 – Contratações do PMCMV, por faixas, em milhares (2009-2020)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em microdados do Sistema Nacional de Habitação.

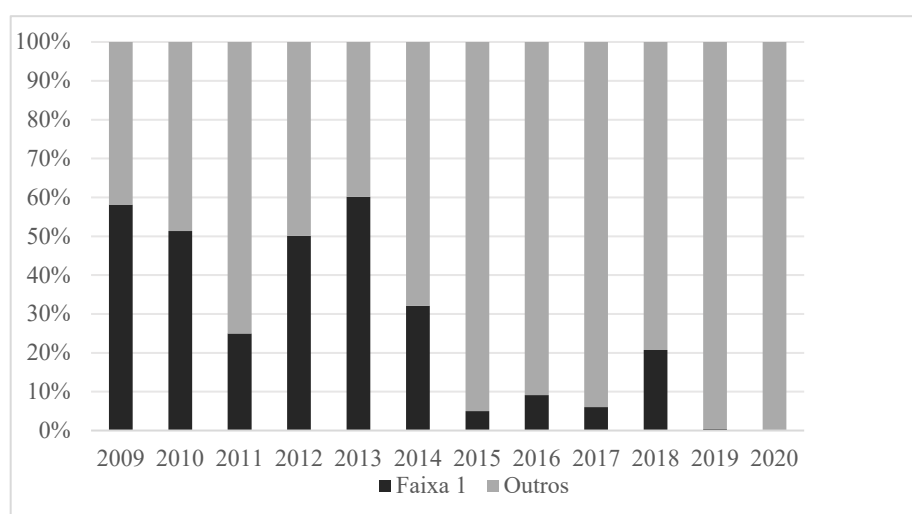
Nota: desconsidera as contratações sem prévia vinculação a uma das faixas de financiamento do FGTS.

Conforme demonstra o gráfico anterior, a faixa 1 foi priorizada apenas nos primeiros anos do programa, com contratações reduzidas drasticamente a partir de 2014 e zeradas em 2019<sup>452</sup>. A faixa 1,5 também teve baixo desempenho, mesmo estando voltada ao público de renda baixa. A faixa 3 foi a que apresentou menor número de contratações, possivelmente em razão da ausência de subsídios públicos aos seus beneficiários – lembrando que ela oferece apenas financiamento com juros reduzidos pelo FGTS e acesso ao FGHab. A faixa 2, por sua vez, foi a que se destacou com mais contratações, reforçando a utilidade da combinação de subsídios do OGU e do FGTS para o impulsionamento do programa.

O descolamento entre o público que compõe majoritariamente o déficit habitacional e as contratações do PMCMV fica ainda mais evidente quando se incluem na análise os contratos que não indicam previamente a faixa de financiamento do FGTS, ou seja, a categoria “em produção/estoque”. Se entre 2009 e 2013 as contratações da faixa 1 representavam mais da metade do total – com exceção de 2011 –, depois desse período elas caem para 30% e oscilam abaixo de 10% nos anos seguintes, com leve recuperação em 2018.

<sup>452</sup> Toda a contratação da faixa 1 em 2019 (1.500 unidades habitacionais) decorreu de decisão judicial, conforme descrito no Relatório de Gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Gráfico 5 – Participação da faixa 1 em relação às demais faixas nas contratações do PMCMV (2009-2020)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em microdados do Sistema Nacional de Habitação.

O gráfico acima indica que o PMCMV começou a se afastar das classes mais pobres em 2014, com o desmonte incremental da faixa 1 a partir daí.

Adicionalmente, a faixa 1 foi a que teve o menor reajuste no limite de renda, passando do equivalente a 3 salários mínimos em 2009 para pouco mais da metade em 2020. Em contraste, o teto da faixa 3, que em 2009 equivalia a 10 salários mínimos, em 2020 valia 8,6 salários mínimos. A evolução das faixas do PNHU está indicada na tabela abaixo.

Tabela 7 – Evolução das faixas de renda do PMCMV (2009-2020)

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	2020	Varição nominal (2009-2020)
<b>Faixa 1</b>	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800	29%
<b>Faixa 1,5</b>	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350	-
<b>Faixa 2</b>	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000	43%
<b>Faixa 3</b>	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000	94%

Fonte: Elaborada pelo autor.

A seleção de beneficiários para a faixa 1 também foi mal direcionada. A renda familiar bruta, embora seja boa *proxy* da pobreza, não é suficiente para definir se a família vive em imóvel incluído no déficit e, portanto, se deve receber a moradia subsidiada. Pode ser o caso de incluí-la apenas em programa de transferência de renda, como o Bolsa Família.

Em recente estudo coordenado pelo Ministério da Economia<sup>453</sup>, estimou-se que apenas 39% dos domicílios cujas famílias não possuem casa própria e apresentam renda de até R\$ 1.800,00 estão enquadrados no déficit habitacional, ou seja, mais da metade das famílias enquadradas no teto da faixa 1 não vive em habitações precárias, o que significa que, em vez de receberem novas casas, políticas de melhoria habitacional – como o financiamento subsidiado de materiais de construção – poderiam ser suficientes. O ponto é que nem todos os beneficiários do PMCMV realmente precisavam de novo imóvel.

Inicialmente, as regras sobre a seleção dos beneficiários<sup>454</sup> não previam critérios de hierarquização que levassem em conta a situação da família em um dos componentes do déficit habitacional. Atualmente, a Portaria n.º 2.081/2020 do Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>455</sup> determina que a família beneficiada deve estar enquadrada em pelo menos um dos componentes do déficit habitacional quantitativo ou encontrar-se em situação de rua. No entanto, as informações são prestadas por autodeclaração, e o município não está obrigado a verificar o efetivo enquadramento da família na situação de déficit, o que revela evidente fragilidade.

Além disso, nem todo domicílio em déficit é igual. Por exemplo, quem vive em situação de rua ou reside em domicílios rústicos (sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) ou improvisados (locais construídos sem fins residenciais, como tendas e viadutos), está em situação mais grave do que quem divide cômodos com outras famílias ou em ônus excessivo com aluguel. Embora todos estejam enquadrados no indicador de déficit habitacional e mereçam atenção do poder público, é natural que sejam priorizadas as pessoas em situação mais urgente.

Dessa forma, seria importante que o PMCMV incorporasse às regras de elegibilidade critérios que priorizassem as famílias que efetivamente se encontram em situação mais grave de precariedade habitacional. Isso poderia ser feito diretamente pelos municípios e estados, que já são responsáveis por organizar a demanda da faixa 1, mantendo o cadastro dos candidatos. A consulta ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal

---

<sup>453</sup> BRASIL. **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida, 2020.

<sup>454</sup> BRASIL. Portaria n.º 140, de 5 de abril de 2010. Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, conforme disposto no art. 2.º, § 4.º, do Decreto n.º 6.962, de 17 de setembro de 2009, que regulamenta a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 6 abr. 2010.

<sup>455</sup> BRASIL. Portaria n.º 2.081, de 30 de julho de 2020. Ministério do Desenvolvimento Regional. Dispõe sobre os procedimentos para a seleção de beneficiários nas operações do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 16, 31 jul. 2020.

(CadÚnico) é útil, porque confere maior transparência ao processo seletivo, mas não supre a necessidade de aferir a real situação habitacional do candidato.

Outro problema de focalização está relacionado à forma de distribuição de recursos e de metas físicas no nível regional. Como dito, a alocação de recursos do programa é realizada principalmente com base na participação relativa de cada estado no déficit nacional, de modo que os estados com maior déficit recebem mais recursos. No entanto, esse indicador pode variar significativamente dentro de cada estado. Em alguns casos, ele pode ser muito concentrado na capital, como em Roraima (91%) e Amazonas (74%), ou pouco concentrado, como no Espírito Santo (9%). Na região metropolitana, a variação pode ser de valores próximos a zero, como no Maranhão (3%) e Amazonas (4%), a 40% no Espírito Santo. Já no interior, a variação pode ser de 9% em Roraima a 80% em Santa Catarina<sup>456</sup>. Isso indica que a fixação de metas e a distribuição de recursos apenas no nível estadual podem ser insuficientes para garantir que os municípios mais necessitados recebam mais unidades habitacionais.

Para resolver esse problema, e na falta de informações precisas sobre o déficit municipal, a alocação de recursos deveria discriminar pelo menos entre capital, região metropolitana e demais municípios.

Em resumo, o PMCMV foi mal focalizado ao deixar de priorizar a faixa 1, definir como critério de elegibilidade praticamente apenas a renda familiar e estabelecer as metas de unidades habitacionais apenas no nível estadual, desconsiderando as diferenças entre as necessidades de capitais, regiões metropolitanas e cidades menores.

### 3.3.3.2 Desarticulação política

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) teve o inegável mérito de impulsionar o investimento público na provisão de moradia a camadas pobres da população. No entanto, isso veio com o custo da desarticulação da Política Nacional de Habitação (PNH). Conforme se demonstrará a seguir, o programa foi implementado fora do marco do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), colocando em segundo plano as diretrizes traçadas pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que deveria orientar a atuação em longo prazo do poder público.

---

<sup>456</sup> BRASIL, **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida, 2020. p. 50.

De acordo com Leonardo Secchi Fernando Coelho e Valdemir Pires, o estudo das políticas públicas pode considerar quatro níveis. No nível mais amplo estão as políticas (*policies*), que estabelecem as “macrodiretrizes estratégicas”<sup>457</sup>. Em seguida, vêm três artefatos gerenciais que visam a sua implementação: (i) os planos, de natureza estratégica e de longo prazo, que identificam os problemas públicos, os objetivos e as estratégias de atuação; (ii) os programas, de natureza tático-gerencial e de médio prazo, que decompõem os objetivos do plano em orientações mais detalhadas; e (iii) os projetos, de natureza operacional e de curto prazo, que executam as políticas<sup>458</sup>. A distinção entre plano, programa e projeto está na agregação de decisões, no detalhamento das operações de execução e no nível hierárquico. Idealmente, todo projeto se alinha aos objetivos de cada programa, que cumpre as diretrizes estabelecidas no plano. A divisão da política em níveis também ocorre na área da habitação.

A Política Nacional de Habitação (PNH) foi desenvolvida em 2004 com o objetivo de retomar o planejamento do setor e garantir melhores condições institucionais para promover o acesso à moradia a todos os segmentos da população, pautada na ação democrática, descentralizada e com participação popular. A PNH adota a concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual habitação não se restringe ao conceito casa, mas incorpora o direito a benefícios de infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e demais serviços essenciais.

A PNH é formada por seis princípios<sup>459</sup>, incluindo o da universalização da moradia, da gestão democrática e da articulação com as demais políticas sociais. Além disso, o documento prevê objetivos e diretrizes, dentre as quais destacam-se:

a) Mobilização de recursos

– estruturação do Sistema Nacional de Habitação de forma a viabilizar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, quantitativo e qualitativo, por meio da articulação de recursos (dos fundos), planos, programas e ações;

---

<sup>457</sup> Os autores reconhecem a existência de conceitos mais restritos de políticas públicas, mas preferem um conceito mais amplo, que compreende “tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional” (SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2020. p. 9). Nesse sentido, uma política pública é composta por várias políticas públicas que a operacionalizam.

<sup>458</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>459</sup> (i) moradia como direito humano. Individual e coletivo; (ii) moradia como vetor de inclusão social; (iii) função social da propriedade; (iv) indispensabilidade do poder público na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários; (v) gestão democrática; e (vi) articulação das ações habitacionais com a política urbana e demais políticas sociais e ambientais.

- ampliação da destinação de recursos não onerosos e perenes por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a serem canalizados para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e respectivos fundos habitacionais dos demais níveis de governo, de forma a viabilizar subsídios para a habitação de interesse social;

- promoção e apoio a medidas de estímulo à poupança voltada para a habitação e implantação de novos mecanismos de captação de recursos no mercado de capitais, reduzindo a participação do poder público no atendimento à classe média e garantindo segurança jurídica ao investidor [...]

b) Identificação da demanda

- adoção da premissa de que os cortes de linhas de pobreza e miséria baseados exclusivamente nos critérios de renda são insuficientes para determinar, com boa precisão, os limites e configurações dos programas de atendimento;

- definição de novos critérios que apontem as diferenças regionais e as desigualdades socioespaciais intraurbanas da população beneficiária para melhor elegibilidade e atendimento de acordo com o perfil e especificidades da demanda; [...]

c) Gestão de subsídios

- promoção e apoio a mecanismos de transferências de recursos não onerosos (na forma de transferência de renda) para atender a parcela de população sem capacidade de pagamento de moradia, identificada como pertencente à faixa de população abaixo da linha de pobreza;

Em resumo, a PNH determina a criação de programas geridos com a participação popular e voltados a diversos objetivos: urbanização, regularização e integração urbana de assentamentos precários, melhoria da qualidade habitacional e provisão de novas unidades. Os objetivos devem ser atendidos por duas vias distintas, a ampliação do mercado privado para as classes médias e a concessão de subsídios para as famílias que não têm condições de pagamento. Para organizar essas ações, previu-se a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), dividido em habitação de interesse social e habitação de mercado.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi criado efetivamente no ano seguinte pela Lei n.º 11.124/2005, cujos objetivos são “[...] viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” à população de menor renda (art. 1.º, inciso I), “[...] implementar políticas e programas de investimentos e subsídios” (art. 1.º, inciso II) e “[...] articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação” (art. 1.º, inciso III). Em outras palavras, o sistema organiza todos os programas voltados para a habitação de interesse social e estabelece as bases de cooperação entre todos os entes da federação no enfrentamento da questão habitacional.

Além disso, a lei criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que deveria centralizar os recursos voltados a essa área, e previu a criação, em todos os níveis

de governo, de fundos específicos para habitação, também geridos por conselho composto paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil.

Em 2009, cinco anos depois de lançada a PNH, o governo federal divulgou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O plano opera em um nível mais elevado do que os programas habitacionais e é baseado em uma visão de mudança estrutural. Trata-se de estratégia que pretende coordenar uma ampla gama de leis, programas, políticas e decisões para atender às necessidades habitacionais que, unidas, criam um sistema habitacional. A ideia-força não é apenas fornecer habitações, mas enfrentar lacunas e desigualdades no sistema habitacional existente, desafiando a marginalização de grupos vulneráveis.

O plano estimou as necessidades habitacionais até 2023 e detalhou as formas de atendimento habitacional adequadas a distintos contextos urbanos e regionais. A estratégia de atuação prevê quatro eixos: financiamento e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; e estratégias urbano-fundiárias.

O PMCMV deveria ser apenas mais um programa, voltado à produção de unidades habitacionais, ao lado de programas de urbanização de assentamentos precários e de melhoria habitacional. Todos os programas deveriam orientar-se pelos princípios, objetivos e diretrizes indicados no PlanHab e na PNH.

O novo arcabouço institucional criado para a execução da política de habitação pode ser resumido em cinco características básicas: descentralização; diversidade de intervenções; subsídios às camadas mais pobres da população; aperfeiçoamento do mercado para camadas superiores; gestão popular; e integração com as demais políticas sociais. Afora o modelo de financiamento, o PMCMV ignorou parcial ou totalmente as diretrizes propostas pelo PlanHab.

O PMCMV é protagonizado pela União, que define unilateralmente as principais regras e transfere, sem controle social<sup>460</sup>, os recursos a empresas da construção civil ou associações sem fins lucrativos para a aquisição de unidades residenciais, sem priorizar a população de menor renda. No segmento de habitação de interesse social (faixa 1), estados e municípios atuam de forma subsidiária, limitando-se a organizar a demanda (listas de candidatos ao programa), prestar o trabalho social e, eventualmente, doar terrenos. A alocação dos recursos segue a proporção do déficit do estado em relação ao déficit nacional, independentemente da existência de efetivo plano local de habitação de interesse social. Embora haja o dever legal dos entes subnacionais de implantar ou ampliar equipamentos e

---

<sup>460</sup> O controle social ali referido consiste na gestão dos recursos por meio de conselho composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, o que não está presente no PMCMV, mas existe no FNHIS (art. 10 da Lei n.º 11.124/2005).

serviços públicos, como educação, saúde e transporte, a simples declaração de compromisso é suficiente para o recebimento dos recursos. O terreno no qual se localizará o empreendimento não precisa estar inserido na malha urbana – a localização em área de expansão urbana já é suficiente. O projeto, apresentado pelas empresas, não precisa estar articulado com a política local de habitação.

É notável a diferença entre o SNHIS e o PMCMV em relação à amplitude do direito à moradia. Enquanto o primeiro prevê como objetivo garantir à população de maior renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, o segundo tem como fim apenas a entrega de habitações novas – na prática, a requalificação de imóveis urbanos e a reforma de habitações rurais foram irrelevantes<sup>461</sup>.

A distribuição de competências entre os entes federativos também é muito distinta entre o programa e o sistema ao qual esse deveria integrar-se. O SNHIS é composto por órgãos e entidades de todos os entes da federação, além de representantes da sociedade civil; o fundo respectivo é gerido por conselho composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, e seus recursos são distribuídos de forma descentralizada, cabendo aos estados, Distrito Federal e municípios aderirem ao sistema, constituir fundos e conselhos locais de habitação, com a participação de representantes da sociedade civil, e apresentarem planos locais de habitação de interesse social. Portanto, a definição dos investimentos é realizada na escala local e com controle social. No PMCMV, por outro lado, os recursos são geridos de forma centralizada pela União, e os investimentos não precisam ter aderência aos planos locais de habitação – que, aliás, nem precisam existir.

Em termos de desenho institucional, o PMCMV é quase o oposto do SNHIS, conforme demonstra o quadro abaixo.

---

<sup>461</sup> Números sobre imóveis requalificados ou reformados no âmbito do PMCMV não aparecem em nenhum relatório de gestão da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades ou do Ministério do Desenvolvimento Regional. A afirmação sobre a inexpressividade dessas ações é corroborada por pesquisadores do Ipea. Ver: KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a política habitacional?**, 2013. p. 13.

Quadro 5 – Comparação entre SNHIS e PMCMV

<b>Tema</b>	<b>Lei n.º 11.124/2005 (SNHIS)</b>	<b>Lei n.º 11.977/2009 (PMCMV)</b>
<b>Amplitude do direito à moradia</b>	Acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda	Aquisição de habitações para famílias com renda de até 10 salários mínimos
<b>Organização federativa</b>	Cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios	Protagonismo da União
<b>Financiamento</b>	Subsídios da União (OGU, FAR e FDS) e do FGTS	Subsídios de todos os entes federativos e do FGTS
<b>Localização</b>	Áreas inseridas em malha urbana	Terrenos na malha urbana ou zona de expansão
<b>Controle social</b>	Conselhos gestores paritários em níveis nacional, estadual e municipal	Não há
<b>Escopo</b>	<p>Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais.</p> <p>Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais.</p> <p>Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social.</p> <p>Implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social.</p> <p>Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias.</p> <p>Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social.</p> <p>Outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.</p>	Incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais

Fonte: Elaborado pelo autor.

A desconexão entre o PMCMV e o PlanHab levou pesquisadores do Ipea a afirmarem que houve um “[...] arranjo *sui generis* entre política, plano e programa”<sup>462</sup>, com o PMCMV passando a exercer o papel de política, em prejuízo ao planejamento de longo prazo. Em suas palavras:

Tomando então o PlanHab como referência, pode-se ver que o MCMV se afasta ainda mais daquilo que preconizava a política habitacional, o conhecimento de diferentes realidades para o melhor enfrentamento do déficit habitacional. Em um país de dimensões continentais, com profundas desigualdades regionais, sociais, econômicas e uma enorme diversidade cultural, o MCMV se expressa como uma empresa fordista na produção em grande escala, cuja imagem predominante, ainda que não a única, são “casinhas” a perder de vista. Forma única, isto sim, de execução, padronização dos produtos, interesses e arranjos das empresas racionalizando a proposição de empreendimentos, a desconsideração de uma tipologia das cidades que receberiam os investimentos e a mais intensa ligação com as necessidades habitacionais [...]<sup>463</sup>.

A criação do PMCMV impactou o SNHIS em pelo menos duas formas distintas. Em primeiro lugar, reduziu os recursos disponíveis. Em 2009, com a implementação do PMCMV, o FNHIS passou a priorizar a urbanização de assentamentos precários e o fortalecimento institucional, em vez da construção de moradias. Os recursos foram direcionados para complementar projetos já em andamento, financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conforme reconhece o relatório de gestão do fundo:

Vale observar que a concentração de investimentos em UAP [Urbanização de Assentamentos Precários], deve-se ao fato de que com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em julho de 2009, através da Lei n.º 11.977, passando [sic] este programa a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para a provisão habitacional<sup>464</sup>.

A Tabela 8, abaixo, compara a evolução dos valores empenhados e liquidados do FNHIS e do PMCMV. Entre 2006 e 2016, a soma de todos os valores liquidados pelo FNHIS não chegou a 6% dos pagamentos efetuados pelo PMCMV, ainda que o programa tenha surgido três anos depois.

<sup>462</sup> KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento**: onde fica a política habitacional?, 2013. p. 7.

<sup>463</sup> KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento**: onde fica a política habitacional?, 2013. p. 47.

<sup>464</sup> BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. **Relatório de gestão**: 2009, 2010. p. 158.

Tabela 8 – Recursos não onerosos federais destinados a ou sob supervisão do FNHIS e destinados às diferentes modalidades do PMCMV (em R\$ milhões, de 2016)

Ano	FNHIS		PMCMV	
	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado
2006	2.141,40	2.141,40	–	–
2007	1.057,12	0,67	–	–
2008	1.759,24	252,96	–	–
2009	1.610,71	215,64	8.339,57	3.365,56
2010	263,84	32,12	10.045,03	215,51
2011	716,42	84,26	15.482,85	844,56
2012	755,30	179,01	15.013,10	3.305,82
2013	261,13	14,51	18.530,92	8.406,27
2014	56,41	8,84	19.786,04	13.239,93
2015	73,62	2,57	17.713,33	16.523,52
2016	38,16	9,41	6.916,67	6.720,24
<b>Total</b>	<b>8.733,35</b>	<b>2.941,39</b>	<b>111.827,5</b>	<b>52.621,41</b>

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em: FILOCOMO; ROYER, 2020. p. 825-826.<sup>465</sup>

Nota: Os valores liquidados incluem os restos a pagar.

Não haveria problema se o PMCMV houvesse apenas somado mais recursos a uma das ações previstas no SNHIS. No entanto, o programa canalizou o financiamento que deveria abastecer diversas ações necessárias para enfrentar a complexa precariedade habitacional, apostando em solução padronizada para problemas muito diversos. Basta observar que entre 2008 e 2010 os valores empenhados pelo FNHIS caíram de aproximadamente R\$ 1,76 bilhão para cerca de R\$ 264 milhões, chegando a R\$ 38 milhões em 2016. Enquanto isso, os empenhos do PMCMV já começaram no patamar de R\$ 8,3 bilhões em 2009 e continuaram subindo até 2014, chegando a quase R\$ 19,8 bilhões. Em outras palavras, a eficiência da nova ferramenta acabou eclipsando o uso das demais, impedindo a efetiva solução do problema.

A segunda forma pela qual o PMCMV impactou o SNHIS foi o desestímulo ao desenvolvimento das capacidades administrativas dos estados e municípios. O sistema nacional não executa diretamente os programas e projetos habitacionais. Em vez disso, ele leva à criação de capacidades administrativas no âmbito local, mediante a exigência de plano de habitação e conselho gestor, para que as ações sejam executadas pelos entes subnacionais. Mas o desenvolvimento de capacidades administrativas é processo custoso e demorado. Além da falta de expertise do corpo técnico local, especialmente em municípios pequenos, atores

<sup>465</sup> FILOCOMO, G.; ROYER, L. DE O. Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do orçamento geral da União 2000-2016. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 811-839, set./dez. 2020.

públicos e privados podem opor resistência a essa assunção de maior agência pelo poder público.

O PMCMV, ao transferir recursos para as construtoras de forma independente do arranjo institucional de estados e municípios no setor da habitação, minou o sistema de incentivos no qual estava baseado o SNHIS, que atribuía ao poder público papel estratégico na promoção habitacional e pretendia induzir a participação dos entes locais, fomentando uma gestão descentralizada e participativa.

O argumento foi confirmado por Raquel Rolnik, Rodrigo Iacovini e Danielle Klintowitz. Depois de examinar os municípios do Estado de São Paulo em 2014, esses pesquisadores concluíram que a falta de iniciativa para estabelecer ações habitacionais autônomas e pactuadas com a população local resulta da postura pragmática dos governos municipais, que buscam garantir ganhos importantes para os principais atores políticos, derivados da adesão ao PMCMV, com o mínimo esforço institucional:

Paralelamente à retomada dos investimentos federais na década de 2000, constatamos praticamente a ausência de ações implementadas exclusivamente com recursos municipais nos casos estudados. Se antes alguns deles usavam recursos próprios (mesmo que fossem reduzidos) para realização de ações aderentes à realidade municipal, hoje, nesse novo contexto de larga oferta de recursos federais (amarrados com normativas e procedimentos predefinidos), os municípios deliberadamente abrem mão dessa possibilidade de autonomia na definição da política habitacional e redirecionam suas ações no sentido de apenas potencializar sua capacidade de captação de verbas federais. Muitos deles têm, no máximo, centrado seus esforços em usar seu capital político em articulações para fazer “rodar” tais programas e políticas em seus territórios<sup>466</sup>.

A inovação jurídica consistente na criação de um instrumento de transferência de recursos federais para empresas do setor da construção civil para a execução direta de política habitacional, contornando as limitações dos entes subnacionais, trouxe ganhos expressivos em termos quantitativos, mas à custa do Plano Nacional de Habitação e do desenvolvimento institucional de estados e municípios.

Desse modo, sem desconsiderar o mérito de trazer a questão habitacional para o centro do orçamento público, o Programa Minha Casa, Minha Vida também se destaca por um inquietante desenho institucional. Suas principais características o colocaram em rota de colisão com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, impondo obstáculos à realização da Política Nacional de Habitação.

### 3.3.3.3 Desconexão com as políticas urbanas

<sup>466</sup> ROLNIK, Raquel; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; KLINTOWITZ, Danielle. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 2, p. 149-165, 2014. p. 152.

Um aspecto crítico do programa que não é visível nos números sobre volume de investimentos e unidades residenciais contratadas é sua desconexão com as políticas urbanas (políticas fundiária, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana). Os empreendimentos imobiliários do PMCMV, especialmente os voltados para a população de menor renda, frequentemente apresentam graves problemas de inserção urbana, gerando prejuízos de diversas ordens.

Conforme demonstrado na seção sobre a dimensão econômica da moradia (1.1.3), a construção de empreendimentos imobiliários em áreas muito distantes dos centros urbanos pode ter consequências negativas na qualidade de vida dos moradores, tanto na região onde o empreendimento foi construído quanto na cidade como um todo. Uma dessas consequências é a estigmatização<sup>467</sup>, fenômeno que transfere aos moradores de determinada localidade a rejeição social direcionada a ela. Outros efeitos negativos são a limitação de acesso a oportunidades de emprego e educação<sup>468</sup>, a perda de tempo elevado com o deslocamento<sup>469</sup>, o aumento da emissão de poluentes<sup>470</sup> e a necessidade de grandes investimentos públicos para se desenvolver a infraestrutura local<sup>471</sup>. Como advertiram Rolnik e Nakano no ano de lançamento do PMCMV, os custos pessoais e sociais de morar longe são muito elevados:

O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva. Ademais, o predomínio das opções sobre pneus –

<sup>467</sup> HEDMAN *et al.* Cumulative exposure to disadvantage and the intergenerational transmission of neighbourhood effects, 2015; DURLAUF, Neighborhood effects. *In*: HENDERSON; THISSE. **Handbook of regional and urban economics**, 2004, v. 4. p. 2173-2242.

<sup>468</sup> BORJAS; CHISWICK, Ethnicity, neighborhoods, and human-capital externalities. *In*: BORJAS, George J.; CHISWICK, Barry R.; ELSNER, Benjamin (ed.). **Foundations of migration economics**, Oxford: Oxford University Press, 2019; KAIN, John F. Housing segregation, negro employment, and metropolitan decentralization. **The quarterly journal of economics**, v. 82, n. 2, p. 175-197, 1968; LOURY, A dynamic theory of racial income differences. *In*: WALLACE; LAMOND, **Women, minorities and employment discrimination**, 1976; ROCA; ELLEN; STEIL, Does segregation matter for Latinos?, 2018.

<sup>469</sup> BIDERMAN, Ciro *et al.* **Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas**. São Paulo: Cepesp-FGV; Instituto Escolhas, 2019. p. 27-31.

<sup>470</sup> YANG, Xiaodong *et al.* The spatial spillover effect of urban sprawl and fiscal decentralization on air pollution: evidence from 269 cities in China. **Empirical Economics**, v. 63, n. 2, p. 847-875, 2022.

<sup>471</sup> HIROMOTO, **Análise de três dimensões do programa minha casa minha vida: expansão urbana. Infraestrutura de saneamento e emprego**, 2018. p. 58-76.

especialmente os automóveis que usam combustíveis fósseis e emitem gás carbônico – contribui para a poluição do ar, o aquecimento global e as mudanças climáticas, cujos efeitos já estão afetando milhões de pessoas no mundo inteiro<sup>472</sup>.

Para prevenir esses impactos, a Lei n.º 11.977/2009 exige que os terrenos sejam inseridos na “malha urbana ou em área de expansão” (art. 5.º-A). No entanto, o PMCMV, especialmente na faixa 1, resultou na transferência de muitas famílias para áreas longínquas e carentes de serviços públicos essenciais, substituindo uma moradia precária em região central por outra em área periférica. Em vez de se construir em locais servidos pelo poder público, primeiro se construíram os empreendimentos, e depois tentaram servi-los. Essa é a conclusão a que chegaram muitos estudos.

Cardoso<sup>473</sup> organizou uma coletânea de pesquisas sobre a inserção urbana dos empreendimentos da faixa 1 do PMCMV nas regiões metropolitanas de Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Belo Horizonte e Goiânia. Em Belém, por exemplo, nenhuma unidade havia sido contratada até 2011 para a faixa 1; o município que mais sediava contratações era Ananindeua<sup>474</sup>. Situação semelhante ocorreu na região metropolitana de Belo Horizonte, que concentrou as contratações nos municípios de Contagem e Betim<sup>475</sup>. Já as metrópoles de Goiânia<sup>476</sup> e Belém<sup>477</sup> apresentaram extensão do tecido urbano para áreas rurais ou periurbanas, embora na primeira a periferização pode ter sido menor em virtude da doação de terrenos públicos pela Companhia de Habitação do Pará (COHAB-PA). Segundo Cardoso, praticamente todas as pesquisas confirmaram a tendência à periferização das unidades residenciais<sup>478</sup>, isto é, a concentração de unidades fora do município-núcleo da região.

<sup>472</sup> ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**, 5 mar. 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>. Acesso em: 7 fev. 2023

<sup>473</sup> CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

<sup>474</sup> LIMA, José Julio *et al.* A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Belém. *In: CARDOSO, op. cit.*, p. 161-186.

<sup>475</sup> CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. *In: CARDOSO, op. cit.*, p. 67-92.

<sup>476</sup> MOYSÉS, Aristides *et al.* Impactos da produção habitacional contemporânea na Região Metropolitana de Goiânia: dinâmica, estratégias de mercado e a configuração de novas espacialidades e centralidades. *In: CARDOSO, op. cit.*, 2013. p. 255-278.

<sup>477</sup> MERCÊS, Simaia. Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes. *In: CARDOSO, op. cit.*, 2013. p. 187-204.

<sup>478</sup> CARDOSO, Adauto Lucio; LAGO, Luciana Corrêa do. “O programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais”. *In: CARDOSO, op. cit.*, p. 10.

O estudo mais amplo sobre a inserção urbana do PMCMV foi coordenado em 2019 pelo economista *Ciro Biderman*<sup>479</sup>. Utilizando técnicas sofisticadas de econometria espacial e economia urbana, a pesquisa abrangeu 20 regiões metropolitanas<sup>480</sup>, compreendendo 334 municípios em todas as macrorregiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul). Segundo o estudo, 68% das unidades habitacionais contratadas até 2016 estão situadas fora das regiões metropolitanas. Além disso, depois de compararem a mancha urbana em 2005 e 2015 e, depois, a tendência de mudança no período de 1995 a 2005 em relação ao período de 2005 a 2015, os pesquisadores concluíram que o número de unidades habitacionais contratadas tem impacto no padrão espacial da mancha urbana, mas esse impacto não é como se poderia supor à primeira vista. O resultado não é apenas a extensão da mancha urbana, mas a criação de novos núcleos distantes da mancha já existente – ou, no jargão da economia urbana, *leapfrog* – e o desincentivo às ocupações centrais – ou *infill*:

Combinando todos esses resultados, podemos dizer que o PMCMV estava selecionando cidades com uma boa oferta de terra para fins imobiliários. No entanto, o programa provavelmente mudou a tendência de *infill*, reduzindo o seu ritmo. Uma redução no ritmo de *infill* é uma forma de aumentar a expansão urbana. É provável que locais dentro da cidade fossem simplesmente ignorados por construtores e pelos administradores locais.

Ao mesmo tempo, os resultados mostram que o programa provocou aumento de salto de desenvolvimento urbano, *leapfrog*; ou seja, temos uma evidência robusta de que o PMCMV tem aumentado diretamente o *sprawl* das cidades onde entrou com força. A que se adiciona o fato de ter uma indicação considerável de que ele reduziu a demanda por terrenos internos à mancha urbana<sup>481</sup>.

A conclusão do estudo é preocupante e não deveria ser ignorado pelos formuladores de políticas habitacionais, principalmente quando se leva em conta o custo do PMCMV:

O que observamos é que o PMCMV aparentemente não está melhorando nem a localização, nem a oferta de serviços dos mais pobres. Ainda que a ausência de um Censo após a implementação do programa faça com que seja muito difícil realizar afirmações categóricas, tudo indica que o programa, se algo, nem melhorou, nem piorou as condições de vida das populações de renda baixa. Eventualmente, piorou a situação locacional e de acesso aos serviços das camadas mais baixas no Norte e no Nordeste. Em termos de localização temos alguma evidência de que o programa tenha reduzido o incentivo à ocupação de áreas vazias internas à mancha urbana, mas que seu impacto na ocupação periférica não tenha sido estatisticamente relevante, ainda que seja possível observar casos aparentemente inaceitáveis. Também é difícil de acreditar que o PMCMV tenha gerado conjuntos com oferta de serviços superior aos assentamentos de classe baixa adquiridos diretamente no

<sup>479</sup> BIDERMAN *et al.* **Morar longe**: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas. 2019.

<sup>480</sup> Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Santos, São Luís, São Paulo, Teresina e Vitória.

<sup>481</sup> BIDERMAN *et al.*, op. cit., p. 131-132.

mercado (formal ou informal). Se houve alguma mudança, foi no sentido de piorar o acesso aos serviços.

Camila Cardoso Leite, Mariana Giannotti e Gilmar Gonçalves<sup>482</sup>, examinando dados sobre acessibilidade das unidades contratadas no âmbito do PMCMV em Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo, chegaram à mesma conclusão. E há indícios de que a periferação dos empreendimentos aumentou, ao menos entre a primeira e a segunda fase do programa<sup>483</sup>.

O que explica o padrão de espraiamento da mancha urbana, encontrado nos empreendimentos contratados pelo PMCMV? A resposta demanda um exame sobre a economia política do programa. O governo federal apostou no PMCMV como medida anticíclica, em razão dos seus efeitos multiplicadores na economia; assim, quanto maior o gasto, melhor. Da mesma forma, estados e municípios são incentivados a viabilizar o maior número possível de unidades, pois assim se atenua a pressão sobre políticas locais e se satisfaz a um número maior de eleitores. A Caixa Econômica Federal (CEF) também é estimulada a produzir o máximo possível de moradias, pois com isso aumenta sua receita, derivada do pagamento dos serviços financeiros, além de se beneficiar da imagem de “boa operadora” do programa. Do ponto de vista dos construtores, é evidente o interesse em maximizar o número de unidades habitacionais, já que o aumento na escala da produção reduz os custos e aumenta a margem de lucro; além disso, os construtores não correm o risco de crédito nem precisam se preocupar com a demanda.

O resultado desse alinhamento é que quanto menor o valor do terreno, melhor para os três principais atores, pois mais contratos poderão ser firmados. E terras mais baratas estão localizadas em áreas pouco servidas, normalmente periféricas. Os beneficiários, ao menos os da faixa 1, têm poucas condições de resistir à oferta quase gratuita de habitação, ainda que essa seja mal localizada. Dessa forma, as centenas de bilhões de reais mobilizadas pelo PMCMV acabaram reforçando a já elevada<sup>484</sup> segregação socioespacial brasileira.

---

<sup>482</sup> LEITE, Camila Cardoso; GIANNOTTI, Mariana; GONÇALVES, Gilmar. Social housing and accessibility in Brazil's unequal cities. *Habitat International*, v. 127, p. 102628, 2022.

<sup>483</sup> “A distância média dos empreendimentos ao ponto definido como centro administrativo e financeiro metropolitano é maior na segunda fase do que na primeira, em quatro das cinco RMs analisadas” (LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro Henrique; FURTADO, Bernardo Alves. **O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento**. Brasília, DF: Ipea, 2015. p. 36).

<sup>484</sup> BITTENCOURT, Tainá A; GIANNOTTI, Mariana; MARQUES, Eduardo. Cumulative (and self-reinforcing) spatial inequalities: interactions between accessibility and segregation in four Brazilian metropolises. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, v. 48, n. 7. p. 1989-2005, 2021.

Embora a Lei n.º 11.977/2009 exija a inserção da área em malha urbana ou área de expansão, a exigência é facilmente contornável, pois essas definições dependem apenas do município. Até os limites quantitativos de unidades podem ser driblados, com a elaboração de projetos contíguos. Em poucas palavras, os principais agentes têm incentivos para buscar terrenos mais baratos onde possam construir a maior quantidade possível de unidades. A estratégia faz sentido em curto prazo, mas gera enorme passivo social, cujo enfrentamento é altamente custoso e demorado.

A boa notícia é que os efeitos territoriais do PMCMV não são irresistíveis. Há fortes indícios de que municípios com maior capacidade administrativa no setor de habitação conseguem reduzir a segregação espacial das unidades habitacionais. Bárbara Marguti examinou três empreendimentos no município de Santo André, um construído na época do Banco Nacional de Habitação (BNH), outro entre o BNH e o PMCMV e um terceiro pelo PMCMV. Ela observou que o programa não reproduziu o padrão de localização dos conjuntos habitacionais construídos nas décadas anteriores, em grande medida, porque o município conseguiu desenvolver, ao longo de vários anos, capacidade institucional que lhe permitiu utilizar instrumentos urbanísticos importantes, como a elaboração de sólido Plano Diretor e a destinação de Zonas Especiais de Interesse Social para as unidades residenciais:

Por fim, a década de 2010 e a implementação do PMCMV traz uma importante demonstração de uso dos instrumentos urbanísticos contidos no Plano Diretor, como é o caso da destinação de ZEIS B e ZEIS C e outras áreas pertencentes ao Banco de Terras para construção de HIS, possibilitando, em certa medida, a ampliação do acesso à terra bem localizada para a população de baixa renda, garantindo às famílias não apenas o direito à moradia, mas também à cidade e seus recursos essenciais. Ao observar a configuração espacial dos conjuntos do PMCMV (Mapa 6), é possível considerar que não se trata de uma repetição das práticas do BNH, ao menos no que se refere à localização no tecido urbano<sup>485</sup>.

Esse achado é compatível com uma das observações do estudo coordenado por Ciro Biderman. O desenvolvimento institucional dos municípios talvez explique por que São Paulo, Porto Alegre e Curitiba estão conseguindo melhorar a localização dos empreendimentos contratados pelo PMCMV, enquanto na maioria dos municípios do Norte e Nordeste a situação é “particularmente grave”<sup>486</sup>.

---

<sup>485</sup> MARGUTI, Bárbara Oliveira. Conjuntos habitacionais Estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.), **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 227-253.

<sup>486</sup> BIDERMAN *et al*, **Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas**, 2019. p. 170.

O argumento aqui colocado não é o de que a expansão urbana seria sempre maléfica e deveria ser coibida. Em vez disso, o que se sustenta é que ela não deve ser ativamente promovida por um programa habitacional de larga escala e, sobretudo, que deve ocorrer de forma planejada. Isso exige maior envolvimento dos municípios, que precisam desenvolver sua capacidade administrativa<sup>487</sup> em relação à política habitacional. Planejamento para expansão pode ser caro, mas expansão improvisada é muito mais.

#### 3.3.3.4 Mensuração imprecisa

O que não pode ser medido dificilmente será melhorado. Por isso, uma das etapas mais importantes da avaliação de políticas públicas é coletar informações precisas. Lamentavelmente, não é o caso do Programa Minha Casa, Minha Vida. Embora a Fundação João Pinheiro divulgue periodicamente dados sobre o déficit habitacional, o órgão responsável pela política habitacional não pode considerar isoladamente o indicador do déficit, pois ele inclui questões apenas remotamente ligadas à falta de unidades e exclui outras importantes.

Conforme explicado anteriormente (seção 1.2), necessidades habitacionais são gênero, do qual são espécies a inadequação e o déficit. A primeira expressa a quantidade de imóveis que precisam de melhorias no próprio prédio ou no seu entorno. O segundo está relacionado à necessidade de construção de novas unidades habitacionais para substituir domicílios precários (improvisados ou rústicos), atender às famílias que não conseguem acessar o mercado imobiliário formal (famílias conviventes) ou se manter nele sem comprometer parte exagerada da sua renda (ônus excessivo com aluguel). É sobre este que se concentra o PMCMV.

O indicador do déficit criado pela Fundação João Pinheiro é útil, mas também ilusório.

---

<sup>487</sup> Pesquisa encomendada pela Secretaria Nacional de Habitação para medir a capacidade administrativa dos municípios para a política habitacional considerou as seguintes variáveis: (i) órgãos destinados à gestão da política habitacional e urbana; (ii) cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit municipal de moradias; (iii) consórcios intermunicipais de habitação; (iv) instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais (conselhos municipais de habitação ou similares); (v) fundos específicos para a política habitacional e urbana. Cf. ARRETCHE, **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**, 2012.

A divulgação do número de habitações que precisam ser construídas gera na sociedade em geral e até mesmo em pesquisadores e formuladores de políticas públicas<sup>488</sup> a falsa crença de que, se faltam 5 milhões de moradias, a questão será resolvida com a construção de 5 milhões de moradias. Se as habitações foram construídas e o déficit não foi reduzido na mesma proporção, houve “desperdício”, como admoestou Samuel Pessôa. O problema é que a equação parte de pressuposto equivocado.

A descrição dos componentes do déficit revela importantes problemas decorrentes da utilização exclusiva desse indicador para medir a eficácia do PMCMV: a demanda demográfica, os domicílios vagos, as variadas formas de precariedade edilícia, a necessidade de remanejamento de famílias na urbanização de favelas e o ônus excessivo com aluguel.

Com relação à demanda demográfica, é importante levar em conta a tendência de crescimento ou a redução populacional ao se planejar uma política de longo prazo como a do setor de habitação. Estipular metas para o PMCMV e avaliar sua eficiência apenas com base no déficit atual abre o flanco para surpresas anunciadas, impedindo que o governo se antecipe às necessidades em formação. O planejamento é especialmente relevante no caso de políticas habitacionais, porque os investimentos demandam elevado tempo de maturação – entre a elaboração do projeto e a entrega de unidades residenciais decorrem vários anos – e seus efeitos são de difícil reversão – uma vez instalado um conjunto habitacional, é impossível movê-lo, e a remoção das pessoas demanda custos sociais elevados.

Quanto aos domicílios vagos, diferentemente do que sugere Nabil Bonduki, não se deve subestimar o risco que decorre da sua exclusão na análise sobre o tamanho das necessidades habitacionais. Mesmo que esses não possam ser ocupados por pessoas de menor renda – ricos e pobres normalmente não competem pelas mesmas habitações – ou estar localizados onde há pouca demanda, a persistência de elevado número de imóveis vazios pode impactar o déficit habitacional, porque os mercados habitacionais são interdependentes: se muitas famílias com boa condição econômica saem de sua casa em áreas afastadas e passam a morar em regiões centrais, as casas antigas ficam vazias e podem ser ocupadas por famílias que moravam ainda mais longe – e assim sucessivamente. A cadeia causal, que não é perfeita,

---

<sup>488</sup> “O cálculo do déficit e sua ampla divulgação induziu, involuntariamente, a um recorrente equívoco analítico, que vem sendo insistentemente repetido não apenas pela imprensa e pelo senso comum, mas, inclusive, por especialistas, gestores públicos e autoridades, o que tem prejudicado a avaliação de políticas públicas e o debate sobre o equacionamento da questão da habitação” (BONDUKI, Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas. p. 65).

pode eventualmente reduzir os preços do mercado de imóveis periféricos, melhorando o déficit.

Outra omissão particularmente grave no monitoramento do Programa Minha Casa, Minha Vida em particular repousa no componente “domicílios rústicos” do indicador de déficit calculado pela FJP. Segundo o relatório mais recente da fundação, esse componente compreende apenas “[...] aqueles [domicílios] sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada”<sup>489</sup>. São exemplos as casas feitas de taipa ou de madeira aproveitada. É notável a ausência de menção à segurança da estrutura edilícia. De acordo com o conceito de habitação precária que orienta as políticas habitacionais brasileiras, um domicílio permanente – ou seja, não improvisado – com paredes formadas por blocos de concreto e onde não haja coabitação forçada, mas com grave risco de desabamento em razão de vícios construtivos irreparáveis, não é precário. Embora demande substituição, ele simplesmente não é computado pelo indicador do déficit habitacional.

Moradias situadas em área de risco de desastres naturais e que demandem substituição também não entram no cálculo de déficit habitacional. Se, por exemplo, o imóvel estiver em área suscetível a grandes desastres naturais, como inundações, deslizamentos de terra ou enchentes, pode ser necessário demoli-lo e deslocar a família para local seguro. Ainda assim, ele não será computado no déficit. E a situação está longe de ser hipotética, pois, segundo os dados mais recentes<sup>490</sup>, mais de 2,4 milhões de domicílios estavam nessa situação em 2010, sendo que quase 80% deles não estavam em aglomerados subnormais<sup>491</sup>. É claro que boa parte dos domicílios localizados em área de risco já pode ter sido incluída no indicador do déficit por alguma razão (coabitação forçada, por exemplo), mas a verdade é que não se sabe em qual proporção.

O indicador também não capta a quantidade de domicílios que precisarão ser construídos para a realização de obras de urbanização de assentamentos precários. Considere-se, por exemplo, que o município do Rio de Janeiro, em parceria com os governos estadual e

---

<sup>489</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, **Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**, 2021. p. 73.

<sup>490</sup> AGÊNCIA IBGE DE NOTÍCIAS. **Em 2010, Brasil tinha 8,3 milhões de pessoas morando em áreas com risco de desastres naturais**, 17 maio 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21565-em-2010-brasil-tinha-8-3-milhoes-de-pessoas-morando-em-areas-com-risco-de-desastres-naturais>. Acesso em: 13 fev. 2023.

<sup>491</sup> Para o IBGE, aglomerados subnormais são “[...] formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação” (IBGE. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. p. 5).

federal, decida realizar obras de urbanização em determinada favela. Como normalmente esses assentamentos foram produzidos pela própria população, de forma desordenada e com adensamento excessivo, obras como ampliação de ruas, instalação de equipamentos públicos e construção de infraestrutura para serviço de esgotamento sanitário provavelmente demandarão que muitos domicílios sejam demolidos, ainda que estejam em perfeitas condições estruturais. Segundo Nabil Bonduki<sup>492</sup>, estima-se que urbanizações complexas demandem o remanejamento de 15% a 30% das famílias. Portanto, o déficit potencial decorrente dos moradores que precisarão de novos domicílios, caso os assentamentos em que vivem sejam urbanizados, está longe de ser desprezível.

As omissões descritas acima revelam que o déficit é subestimado pelo indicador divulgado pela Fundação João Pinheiro. No entanto, esse indicador é afetado por componente que tem pouca relação com a necessidade de construção de novas unidades habitacionais: o ônus excessivo com aluguel.

O ônus excessivo com o aluguel urbano – composto pelos domicílios com renda domiciliar de até três salários mínimos e que despendem mais de 30% dessa com o aluguel – tornou-se o principal componente do déficit habitacional brasileiro na última década, sendo que desde 2018 responde sozinho por mais da metade do indicador. O comprometimento excessivo da renda familiar com essa despesa evidentemente deve ser monitorado, pois afeta o acesso à moradia. Mas até que ponto a eficiência de uma política de construção de moradias pode ser medida com base nos níveis de aluguéis?

Essa circunstância pode ser causada não apenas pela escassez de imóveis residenciais, mas pelo desaquecimento da economia, pelo aumento do desemprego geral, pela diminuição da renda ou até pelas barreiras impostas ao mercado formal de aluguéis – se um inquilino não consegue satisfazer às exigências do mercado formal de aluguéis como a comprovação de renda 3 a 6 vezes superior à prestação mensal, a propriedade imobiliária no mesmo município ou a indicação de fiador proprietário de imóvel, ele se sentirá pressionado a buscar a locação no mercado informal, em que a ausência de garantias ao locador representa risco e é embutida no preço.

Desse modo, o comprometimento excessivo da renda com aluguel está mais relacionado a fatores monetários e regulatórios do que propriamente ao tamanho do estoque de habitações. Talvez essa seja a razão pela qual, entre todos os países da América Latina,

---

<sup>492</sup> BONDUKI, Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas. *In*: SANTOS, **Ensaio e Discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**, 2022. p. 71.

apenas Brasil e Suriname incluíam no cálculo do déficit o ônus excessivo com aluguel<sup>493</sup>. Não seria um problema caso o impacto no indicador do déficit fosse marginal; contudo, não é o que ocorre.

Em resumo, a mensuração imprecisa do déficit habitacional prejudica o monitoramento e a avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida. O indicador utilizado pelo governo federal para orientar a política de habitação não captura adequadamente as necessidades habitacionais, ignorando questões importantes, como a demanda demográfica, os domicílios vagos e as variadas formas de precariedade edilícia, além de ser afetado por circunstância não diretamente relacionada à necessidade habitacional.

A imprecisão do indicador do déficit não decorre exatamente de falhas metodológicas dos especialistas da Fundação João Pinheiro, mas da sua utilização descuidada, sem ressaltar suas limitações. Considerando-se o volume dos investimentos públicos na política habitacional, é crucial que o governo e a sociedade tenham acesso a informações mais abrangentes sobre o estado dos domicílios.

### 3.3.4 O PMCMV promoveu adequadamente o direito à moradia?

Há muitas maneiras de avaliar uma política pública. Aqui, o PMCMV será avaliado a partir de uma perspectiva jurídica. Apesar desse recorte, não seria possível avaliar uma política sem conhecê-la *em ação*, isto é, para além da disposição estática das normas que a embasam. Por isso, apresentou-se um conceito abrangente do bem que é objeto da política, examinando-se as dimensões jurídica, política e econômica da habitação. Em seguida, recuperou-se a história da política nacional de habitação e, por fim, apresentaram-se o arranjo jurídico-institucional do PMCMV, os recursos utilizados, os produtos entregues e os resultados alcançados. Com base nisso, já é possível enfrentar a pergunta que orienta esta seção: o PMCMV promoveu adequadamente o direito à moradia?

A primeira forma de responder à pergunta consiste em avaliar o grau de aderência do PMCMV com as diretrizes do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que o programa deveria implementar. Isso já foi feito na seção 3.2.3.2, na qual se demonstrou que o PMCMV

---

<sup>493</sup> ONU-HABITAT. **Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe**: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat, 2015. p. 36-37.

foi executado fora dos marcos do PlanHab, chegando ao ponto de inviabilizá-lo ao canalizar os recursos federais que deveriam abastecer o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), desmontar o sistema de incentivos ao desenvolvimento institucional dos municípios e deslocá-los para o segundo plano na implementação da política. Mas essa não é a única resposta possível.

O segundo caminho para responder à pergunta inicial estabelece como parâmetro de controle não o PlanHab, mas o conteúdo do direito à moradia. O raciocínio parte da premissa de que os direitos humanos não constituem um fenômeno isolado, um detalhe curioso no ordenamento jurídico de determinado estado. Ao contrário, ele reconhece que entre os diversos papéis do direito está o de definir, ainda que genericamente, os objetivos e metas a serem perseguidos pelas políticas públicas, sob pena de ilegalidade ou inconstitucionalidade<sup>494</sup>. O direito positivo cristaliza opções políticas que devem orientar a ação estatal. Cria o *dever-ser*.

Nesse sentido, o reconhecimento constitucional do direito fundamental à moradia não constitui mera promessa retórica, mas importante baliza condicionadora da ação do poder público. O problema desse segundo caminho é a falta de definição precisa, ao menos à primeira vista, do âmbito de proteção desse direito.

Um dos elementos do Direito Internacional dos Direitos Humanos que ajuda a colmatar o sentido constitucional do direito à moradia na condução da política nacional de habitação é o documento apresentado recentemente pelo relator especial das Nações Unidas para o direito à moradia adequada, aprovado em 2018 pelo Conselho de Direitos Humanos. O relatório apresenta orientações para a implementação de políticas habitacionais baseadas em direitos (*human rights approach*), explicando os princípios que devem ser considerados, entre os quais estão os seguintes: (i) priorização dos mais necessitados; (ii) atuação multidimensional e integrada; e (iii) participação popular. Cada um desses princípios será examinado a seguir.

No nível constitucional, realmente não há muitos elementos que evidenciem o âmbito normativo do direito à moradia, pois a Constituição se refere a ele de forma genérica, como faz com a maioria dos direitos fundamentais. Também não há no Brasil, diferentemente de

---

<sup>494</sup> Para Diogo Coutinho, o direito desempenha os papéis de “[...] apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional)”. Cf. COUTINHO, O direito nas políticas públicas. In: MARQUES; FARIA, *A política pública como campo multidisciplinar*, 2013. p. 18.

muitos países, uma lei infraconstitucional que reúna e sistematize os direitos e deveres decorrentes do direito à moradia ou que prescreva as condições básicas que toda política habitacional deve seguir<sup>495</sup>.

Apesar disso, os governos não estão liberados para decidir entre implementar ou não uma política habitacional ou desenhá-la de qualquer modo. Isso porque a Constituição impõe aos entes federativos a competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX) e tais programas devem cumprir, de modo eficiente (art. 37), o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3.º, III), observando a isonomia material<sup>496</sup> (art. 5.º, caput).

Portanto, uma das funções do direito deve ser estruturar e implementar políticas habitacionais capazes de reduzir eficientemente a pobreza e a desigualdade. Isso não significa, evidentemente, que as classes médias somente devam ser atendidas depois da completa eliminação da pobreza. A priorização não deve se manifestar em termos temporais (“um após o outro”), mas em termos de peso<sup>497</sup> (“um mais do que o outro”): a atuação do poder público deve ser mais incisiva em favor daqueles que mais necessitam.

No mundo ideal, toda política focalizada deveria atender a todo o público-alvo, e somente ele, com prestações equivalentes à distância entre a situação atual do beneficiário e o objetivo perseguido pelo Estado<sup>498</sup>. Na prática, entretanto, muitas políticas sociais de vários países falham na focalização<sup>499</sup>, seja por incluir pessoas que não precisavam do benefício, seja por, mais frequentemente, excluir aquelas que necessitavam. Quando se utiliza exclusivamente o critério econômico, a margem de erro aumenta ainda mais. A pobreza é

<sup>495</sup> Diferentemente do que ocorre com outras políticas nacionais, como a do meio ambiente (Lei n.º 6.938/1981), de recursos hídricos (Lei n.º 9.433/1997), mobilidade urbana (Lei n.º 12.587/2012), resíduos sólidos (Lei n.º 12.305/2010) etc., a nossa política nacional de habitação não está prevista em lei.

<sup>496</sup> “A isonomia material busca promover a igualdade *real* dos indivíduos – ou, ao menos, a redução das desigualdades – o que pode ser levado a cabo por meio de mecanismos variados. [...] A igualdade material pode ser perseguida também por meio de benefícios específicos dirigidos por determinado tempo a grupos considerados particularmente discriminados [...]” BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 155.

<sup>497</sup> BILCHITZ, David apud BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 42.

<sup>498</sup> Isso não significa que toda política deva ser focalizada. O argumento é que, uma vez tendo se optado pela focalização, então idealmente todos os potenciais beneficiários deveriam ser atendidos, e apenas eles. Focalização perfeita evita erros de exclusão (não atendimento de pessoas elegíveis) e de inclusão (atendimento de pessoas inelegíveis).

<sup>499</sup> SEPÚLVEDA, Magdalena. The right to social security. In: DUGARD, Jackie *et al.* (org.). **Research handbook on economic, social and cultural rights as human rights**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 107-108.

multidimensional – por exemplo, uma pessoa com deficiência está em pior situação do que outra com a mesma condição econômica, mas em perfeito estado de saúde – e pessoas muito pobres podem estar inacessíveis ao poder público. Assim como outras políticas sociais, o PMCMV também falhou em priorizar quem mais precisava.

O principal critério de elegibilidade do PMCMV é econômico: podem se candidatar ao programa as pessoas com renda familiar bruta dentro dos limites definidos em regulamento, variando os benefícios de acordo com a faixa de renda, indo desde a aquisição subsidiada de unidade residencial até o simples acesso a fundo garantidor especial. Na lógica proposta pelo programa, quanto menor a renda, maior a subvenção. No entanto, a focalização foi mal implementada desde o início.

Conforme já demonstrado, embora na época do lançamento do PMCMV mais de 90%<sup>500</sup> do déficit habitacional estivesse concentrado em famílias com renda de até 3 salários mínimos, até 2020 a faixa 1 recebeu a menor quantidade de contratos (31%) e movimentou a menor quantidade de valores (11%) se comparada aos segmentos de mercado (faixas 1,5, 2 e 3). Além disso, teve o menor reajuste ao longo do tempo.

Alguém poderia objetar que a timidez do reajuste do limite de renda da faixa 1 empurrou parte do seu público para a faixa 2, reservando a maior parte dos subsídios públicos para os mais pobres; afinal, se antes os imóveis quase inteiramente subsidiados eram entregues a famílias com renda de até 3 salários mínimos, no fim de 2020 esse generoso benefício era reservado a famílias com renda de até 1,73 salários mínimos. Em outras palavras, com o congelamento da faixa 1, muitos que poderiam receber de forma quase gratuita uma habitação foram empurrados para a faixa seguinte, liberando recursos públicos para quem mais precisava.

No entanto, embora o estreitamento da faixa 1 possa ter tornado o perfil desse grupo cada vez mais pobre, o fato é que ela passou a receber menos unidades a partir de 2014. O estrangulamento da faixa 1 não serviu para intensificá-la, mas para aumentar ou manter o número de contratações das faixas superiores, que combinavam subsídios públicos e privados (FGTS). E o aumento do número de contratos interessa aos principais agentes envolvidos.

É interessante notar que a correlação entre pobreza monetária e pobreza habitacional não é apenas intuitiva, mas empiricamente embasada. Em 2019, dos mais de 5,87 milhões de domicílios em déficit, cerca de 2,44 milhões (41,53%) pertenciam a famílias com renda de até

---

<sup>500</sup> A proporção manteve-se praticamente estável até 2019, reduzindo para 88,1% em 2019. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**, 2021. p. 162.

1 salário mínimo. Famílias com renda entre 1 e 2 salários mínimos ocupavam cerca de 1,93 milhões de domicílios (32,89%) e com renda entre 2 e 3, cerca de 802 mil (13,66%). Os mais de 700 mil domicílios restantes (11,92%) eram ocupados por famílias com renda superior a 3 salários mínimos. A Tabela 9 indica a composição do déficit em 2019 por componente e por faixa de renda.

Tabela 9 – Composição do déficit por componente e faixa de renda, em 2019

<b>Especificação</b>	<b>Domicílios</b>	<b>Participação</b>
<b>Habitação precária</b>	<b>1.482.585</b>	<b>100,00%</b>
Até 1 salário mínimo	1.071.799	72,29%
De 1 até 2 salários mínimos	254.815	17,19%
De 2 até 3 salários mínimos	75.845	5,12%
Mais de 3 salários mínimos	80.127	5,40%
<b>Coabitância</b>	<b>1.358.374</b>	<b>100,00%</b>
Até 1 salário mínimo	179.196	13,19%
De 1 até 2 salários mínimos	304.739	22,43%
De 2 até 3 salários mínimos	253.995	18,70%
Mais de 3 salários mínimos	620.445	45,68%
<b>Ônus excessivo aluguel</b>	<b>3.035.739</b>	<b>100,00%</b>
Até 1 salário mínimo	1.189.599	39,19%
De 1 até 2 salários mínimos	1.373.025	45,23%
De 2 até 3 salários mínimos	473.115	15,58%
<b>Déficit habitacional</b>	<b>5.876.699</b>	<b>100,00%</b>
Até 1 salário mínimo	2.440.593	41,53%
De 1 até 2 salários mínimos	1.932.578	32,89%
De 2 até 3 salários mínimos	802.955	13,66%
Mais de 3 salários mínimos	700.572	11,92%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021. p. 160-161.

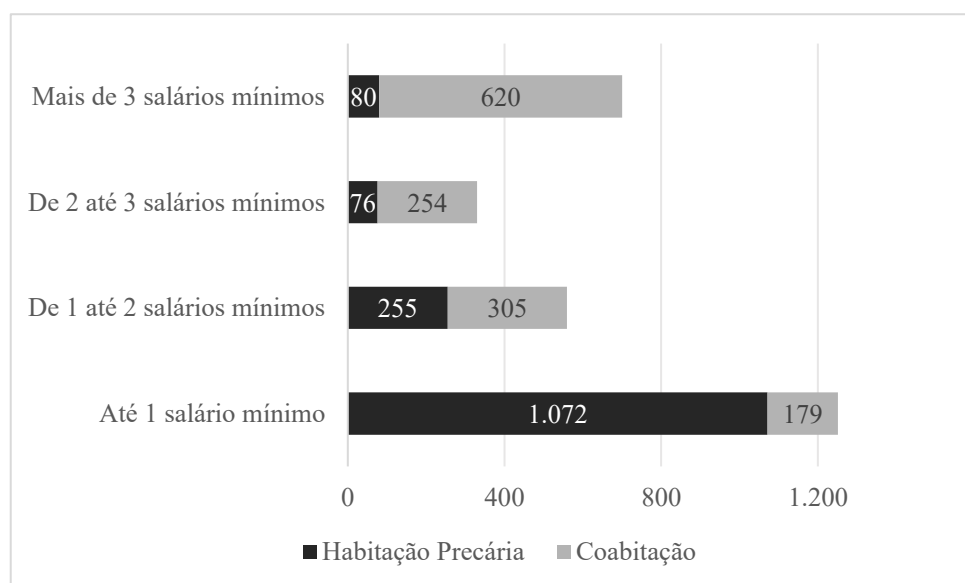
O componente que capta mais intensamente a necessidade de nova moradia é “habitação precária”, que compreende domicílios rústicos e improvisados. Nele, há grande concentração dos mais pobres: 72,29% são ocupados por famílias com renda de até 1 salário mínimo, contra 5,4% por famílias com renda superior a 3 salários mínimos.

Ao considerar que o componente “ônus excessivo com aluguel” não tem relação direta com a necessidade de construção de nova unidade habitacional – conforme já demonstrado anteriormente – e por isso foi excluído dos cálculos, verifica-se que a concentração do déficit

nas famílias com renda de até 1 salário mínimo é enorme: enquanto há mais de 1,2 milhão de domicílios no grupo com renda familiar de até 1 salário mínimo, o segundo maior grupo tem menos da metade disso, com aproximadamente 555 mil domicílios.

A Figura 7, a seguir, demonstra o peso desproporcional da habitação precária nas famílias mais pobres.

Figura 7 – Composição do déficit por componente e faixa de renda, em 2019, excluído ônus excessivo com aluguel



Fonte: Elaborada pelo autor, com base em: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021. p. 160-161.

Isso significa que, mesmo na primeira faixa, a pobreza habitacional não é homogênea. O desenho de qualquer programa de construção de novas moradias para a população de baixa renda não deveria ignorar o fato de que quanto mais pobre a família, maior a probabilidade de viver em domicílio deteriorado, isto é, maior a urgência em obter nova moradia.

Por outro lado, a previsão exclusiva de critério monetário como condição de elegibilidade amplia os erros de inclusão, permitindo que famílias que vivem em condições domiciliares intermediárias – embora longe do ideal – acessem o programa que deveria ser destinado a reduzir o déficit habitacional, e de exclusão, afastando famílias com renda superior ao limite e em precária situação habitacional.

A Lei n.º 11.977/2009 prevê critérios nacionais de priorização, como famílias residentes em áreas de risco que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de desastre natural do gênero, famílias cuja pessoa responsável é a mulher ou de que

façam parte pessoas com deficiência (art. 3.º). No entanto, esses critérios apenas melhoram a focalização dentro dos grupos elegíveis, ou seja, não evitam os erros de inclusão e exclusão.

A crítica à focalização do PMCMV não pode ignorar que o estreitamento excessivo do público-alvo pode ameaçar a sustentabilidade da política, já que os mais pobres “[...] podem não ter influência para sustentar os programas e manter a qualidade dos serviços oferecidos”<sup>501</sup>. É razoável supor que o programa não teria a vitalidade e o orçamento que teve caso excluísse as classes médias. De todo modo, não se argumenta que ele deveria alcançar apenas os gravemente necessitados, mas priorizar seu atendimento. O contingente de pessoas em pobreza habitacional no Brasil é enorme. Concentrar-se nelas não significa reduzir o público-alvo, mas apenas qualificá-lo.

O segundo princípio destacado das recomendações do relator especial da ONU, referente à necessidade de atuação multidimensional e integrada na política habitacional, também encontra respaldo constitucional na norma que impõe aos entes federados a competência para “[...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX<sup>502</sup>). A Constituição interditou a possibilidade de escolha unidimensional no desenho de política de habitação.

Esse ponto, entretanto, merece exame mais cuidadoso. Assim como um martelo não pode ser reprovado pela incapacidade de serrar objetos, a implementação do PMCMV não pode ser criticada por deixar de prover melhorias habitacionais direcionadas, pelo simples fato de que o programa não foi desenhado para isso. Seu objetivo sempre foi reduzir o déficit, não a inadequação domiciliar. E aqui reside a razão da crítica. Em tese, o PMCMV poderia ser apenas mais um programa de construção de moradias, que se somaria às ações voltadas à melhoria habitacional e à urbanização de assentamentos precários. No entanto, o sucesso econômico e político do PMCMV fez com que a maior parte dos esforços para o enfrentamento das outras dimensões da pobreza habitacional fosse redirecionada ao programa que se limitava a construir novas unidades. O resultado foi o abandono do complexo e moroso Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, além do desmonte dos incentivos ao desenvolvimento institucional dos municípios sobre os quais ele se assentava, fortalecendo a dependência de governos locais em relação ao governo federal. As demais ações voltadas à promoção do direito à moradia foram vítimas do sucesso do PMCMV. O erro, portanto, não

---

<sup>501</sup> SEN, Amartya. The political economy of targeting. *In*: VAN DE WALE, Dominique; NEAD, Kimberly (org.), **Public spending and the poor: theory and evidence**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995. p. 14.

<sup>502</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 2016. p. 29.

está na criação de novo programa de construção de habitações, mas no abandono das ações voltadas ao enfrentamento das demais causas da precariedade habitacional.

Como as necessidades habitacionais vão muito além do número de unidades a serem construídas, para enfrentar adequadamente a questão habitacional o governo deveria ter incluído no PMCMV ações direcionadas para melhorias habitacionais e regularização fundiária ou, em vez disso, ter reforçado essas linhas de atuação no SNHIS. A relação entre o PMCMV e SNHIS poderia ser sinérgica, ao invés de antagônica.

O terceiro princípio recomendado pelo relator especial da ONU, que demanda participação da sociedade civil no desenho, implementação e monitoramento das políticas habitacionais, se acha apenas parcialmente inscrito em nossa Constituição. Diferentemente das normas que tratam da política agrícola (art. 187), de seguridade social (art. 194, VII), de saúde (art. 198, II), de assistência social (art. 204, II)<sup>503</sup>, entre outras, não existe imposição constitucional específica à participação popular na política habitacional nem na política de desenvolvimento urbano. No entanto, o parágrafo único do art. 193, recentemente incluído pela Emenda Constitucional 108/2020, passou a prever uma obrigação geral de participação da sociedade civil nas políticas sociais ao afirmar que: “[...] o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas<sup>504</sup>”.

Desse modo, há muitos pontos de contato entre nossa Constituição e a diretriz internacional de participação popular em todos os ciclos das políticas habitacionais, o que não foi observado pelo PMCMV. O programa foi desenhado pela Casa Civil, em conjunto com representantes do setor da construção e sem a participação do Conselho das Cidades, conforme lembra Raquel Rolnik, secretária nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades entre 2003 e 2007:

As negociações iniciais entre os empresários do setor e o Ministério da Fazenda se deram sem a participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional de Habitação, sem nenhuma interlocução com o Conselho das Cidades ou com o Conselho da Habitação, e sem diálogo com o SNHIS e seu fundo recém-regulamentado<sup>505</sup>.

---

<sup>503</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 2016. p. 113, 117, 119, 122.

<sup>504</sup> BRASIL. Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal [...]; altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção: 1, p. 5, 27 ago. 2020.

<sup>505</sup> ROLNIK, **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, 2017. p. 412.

Além disso, o PMCMV é gerido exclusivamente pelo governo federal, e seu monitoramento também não conta com a participação popular. Uma de suas modalidades é direcionada à autogestão da produção habitacional, envolvendo diretamente a sociedade civil: o PMCMV-Entidades. Na prática, contudo, sua execução foi ínfima: contratou cerca de 1,3% dos mais de 6 milhões de unidades habitacionais. Quando se considera o número de unidades entregues, a participação da modalidade autogestionária revela-se ainda menor: até julho de 2020 ela havia entregado menos de 20% das 78.847 unidades contratadas<sup>506</sup>. O reforço da modalidade Entidades não só induziria a construção de habitações melhores, como reforçaria a participação social na implementação do PMCMV, conforme notou o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas:

Embora a norma e o caráter privado dos empreendimentos induzam a soluções padronizadas de menor custo, existem alguns exemplos excepcionais. Projetos concebidos por meio da modalidade MCMV-Entidades, cujo sistema de contratação é através de cooperativas compostas por futuros moradores, demonstraram soluções viáveis do ponto de vista financeiro e inovativo.

A participação do usuário final nestes casos mostrou-se determinante, no processo de concepção e de elaboração de suas moradias, para que elas atendessem suas necessidades pessoais, a um custo preestabelecido. De acordo com Huchzermeyer e Misselwitz (2016), o modelo do MCMV-Entidades precisaria ser expandido<sup>507</sup>.

Em contraste, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi criado depois da aprovação do primeiro projeto de lei apresentado por iniciativa popular<sup>508</sup>, que contou com mais de 1 milhão de assinaturas e tramitou no Congresso Nacional durante 13 anos. O fundo responsável por centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS é gerido por conselho composto de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil (art. 10 da Lei n.º 11.124/2005<sup>509</sup>). Os recursos não são executados diretamente pelo FNHIS, mas pelos fundos locais, criados pelos municípios e estados que decidiram aderir ao SNHIS.

O esvaziamento da participação popular na implementação da política habitacional não serviu apenas para diminuir sua legitimidade democrática, mas também debilitou a capacidade de resistência ao processo de desmonte das ações do PMCMV voltadas à faixa 1.

---

<sup>506</sup> BRASIL, **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida, 2020. p. 98.

<sup>507</sup> Idem, *ibidem*, p. 75.

<sup>508</sup> GUERREIRO, Gabriela; LOURENÇO, Iolando. Primeiro projeto de iniciativa popular aprovado hoje na Câmara tem assinatura de Lula. **Agência Brasil**, 3 jun. 2004. disponível em: <https://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-06-03/primeiro-projeto-de-iniciativa-popular-aprovado-hoje-na-camara-tem-assinatura-de-lula>. Acesso em: 17 fev. 2023.

<sup>509</sup> BRASIL. Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005. Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

A conexão entre participação popular e resiliência de políticas distributivas é apontada por Maria Paula Bucci e Matheus Silveira de Souza:

Garantir legitimidade social para a ação governamental, a partir de mecanismos institucionais que permitam a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e fiscalização das políticas, pode representar um fator de maior resiliência às políticas diante de tentativas de desmontes e esvaziamentos por parte de governos. Assim, a participação popular na gestão das políticas não é apenas um fator de controle democrático ou *accountability*, mas também uma estratégia para consolidar a permanência de tais ações governamentais<sup>510</sup>.

O fato de os princípios enunciados pelo relator especial da ONU sobre moradia adequada em 2018 serem totalmente aderentes à Política Nacional de Habitação (PNH)<sup>511</sup> e ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab)<sup>512</sup>, aprovados pelo governo federal em 2004 e 2008, indica a qualidade do planejamento brasileiro, em grande medida prejudicado pelo gigantismo do PMCMV. Entre o modelo participativo e descentralizado e o unilateral e centralizado, optou-se pelo segundo.

Uma diretriz não prevista nas recomendações do relator especial da ONU, mas que vale a pena discutir, é a necessidade de a política habitacional ser sustentável. Como observa Ana Paula de Barcellos, “[...] a promoção dos direitos fundamentais envolve uma complexidade estrutural que demanda tempo e continuidade de esforços”<sup>513</sup>. No caso, tendo em vista que a escassez no acesso à moradia é um problema vasto e persistente, seu equacionamento só se realizará caso a ação do Estado se mantenha estável ao longo do tempo, apesar das mudanças políticas e econômicas. Uma política viável apenas em tempos de bonança fiscal pode ter algum mérito, mas certamente não será adequada para garantir o acesso à moradia para grande parte das pessoas.

Também nesse sentido, o PMCMV apresenta falha importante. Como praticamente a única linha de ação eleita pelo programa foi a construção de novas moradias, e essa atividade tem custos muito elevados, um cenário de restrição fiscal pode restringir fortemente o número de famílias beneficiadas, como ocorreu depois de 2014. Com a diminuição do orçamento disponível, foi preciso direcionar as contratações para as faixas que exigiam menos recursos públicos, diminuindo o atendimento aos grupos mais necessitados. Por outro lado, caso o programa tivesse incorporado outras linhas de ação mais baratas, como o financiamento

---

<sup>510</sup> BUCCI; SOUZA, A abordagem Direito e políticas públicas, 2022. p. 8.

<sup>511</sup> BRASIL. **Política nacional de habitação**, 2004.

<sup>512</sup> BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**, 2009.

<sup>513</sup> BARCELLOS, **Direitos fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa, 2020. p. 39.

subsidiado de materiais para construção, a assistência técnica para a autoconstrução ou o pagamento de aluguel social, mais famílias poderiam ser atendidas, com menos recursos. A abertura do programa às outras formas de pobreza habitacional – ou o fortalecimento do SNHIS – o tornaria mais resiliente nos momentos de crise fiscal, aumentando sua sustentabilidade.

De outro lado, a excessiva dependência dos municípios em relação ao governo federal também gera problemas de sustentabilidade. O SNHIS estava construindo um modelo que sinalizava aos estados e municípios a necessidade de investir em capacidade institucional e abrir espaços participativos na gestão local, o que poderia criar um sistema mais eficaz e eficiente no atendimento às demandas locais. A interrupção do SNHIS indicou aos estados e municípios que não era necessário investir em capacidade institucional, já que eles passaram a ser exigidos apenas no momento de cadastrar os candidatos ao programa. Perdeu-se a oportunidade de consolidar práticas mais universalistas e eficientes de ação local que permitissem a construção de uma política habitacional mais resiliente a mudanças no nível federal.

Por tudo isso, pode-se concluir que o PMCMV não promoveu equitativamente<sup>514</sup> nem de modo sustentável o direito à moradia. Embora tenha sido importante política de construção de novas habitações, ele deixou de priorizar quem mais precisava, direcionou a maior parte dos recursos públicos para o enfrentamento unidimensional de um problema que exige amplo conjunto de iniciativas, minou as chances de êxito de um sistema mais bem desenhado para universalizar o acesso à moradia e colocou em segundo plano a participação da sociedade civil. Além disso, por ter como único produto a construção de nova habitação e ignorar medidas menos custosas de enfrentamento das necessidades habitacionais, o programa depende de generosa fatia do orçamento para atender a um número limitado de famílias, sendo, por isso, pouco sustentável, ao menos no que toca aos mais pobres.

### 3.4 Conclusões

---

<sup>514</sup> Na definição de Ana Paula de Barcellos, promoção equitativa de direitos é “uma diretriz política no sentido de priorizar as ações que atendam os mais necessitados no esforço de respeito, promoção e proteção de direitos, sobretudo nas suas dimensões mais básicas relacionadas com a superação da extrema pobreza” (BARCELLOS, **Direitos fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa, 2020, p. 42).

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) pode ser considerado uma marca que conjuga diversos subprogramas, com atores, fontes de financiamento e públicos-alvo diversos, mas unidos no fim de facilitar o acesso à casa própria.

Lançado em 2009 durante uma crise econômica global, o programa tinha dois objetivos principais: reduzir o déficit habitacional e impulsionar a economia mediante a injeção de recursos públicos no setor da construção civil. Para isso, utilizando fundos e instrumentos já existentes, criou dois subprogramas, um para imóveis rurais (PNHR) e outro para imóveis urbanos (PNHU). O programa foi organizado inicialmente em torno de três grupos de atendimento, de acordo com a renda familiar: faixa 1 (até 3 salários mínimos mensais no PNHU ou R\$ 60.000,00 reais anuais no PNHR); faixa 2 (de 3 a 6 salários mínimos mensais) e faixa 3 (de 6 a 10 salários mínimos mensais). Em 2016, foi criada a faixa 1,5, com características similares à faixa 2, mas com limites de subsídios e financiamento menores.

A faixa 1 é atendida por quatro modalidades: Empresas, Entidades e Oferta Pública de Recursos (POR), além do PNHR. Nessa faixa, o imóvel é quase integralmente subsidiado pela União, seja com recursos orçamentários (OPR e PNHR), seja com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (Empresas) ou Fundo de Desenvolvimento Social (Entidades). Na modalidade Empresas, os projetos de construção das unidades habitacionais são formulados e executados pelas construtoras, que os submetem à Caixa Econômica Federal. Os estados e os municípios cuidam da organização das listas de candidatos, além de eventualmente doarem terrenos e concederem isenções tributárias. Nas modalidades Entidades e PNHR, os recursos são repassados a associações sem fins lucrativos ou entidades governamentais, que se responsabilizam pelo terreno, projeto, planejamento da obra, sua execução e seleção dos beneficiários. Já na modalidade OPR, os projetos devem ser feitos pelo poder público (estados ou municípios), que deve doar o terreno onde será implantado o empreendimento e submetê-los ao ministério gestor do PMCMV.

As faixas 1,5, 2 e 3 são atendidas pela modalidade Financiamento e operam de modo parecido com a modalidade Empresas, ou seja, com protagonismo do setor privado, que adquire o terreno e elabora o projeto construtivo. A diferença está na forma de financiamento: enquanto nas faixas 1,5 e 2 os subsídios públicos se somam ao financiamento com juros reduzidos pelo FGTS, na faixa 3 há apenas a redução de juros no financiamento, além do acesso ao Fundo Garantidor da Habitação, que reduz custos com seguros.

Com relação aos recursos utilizados (*inputs*), o programa consumiu mais de R\$ 223 bilhões de subsídios públicos e privados e movimentou mais de R\$ 552,2 bilhões, tornando-o o maior programa habitacional brasileiro. Apesar dos números superlativos, ele vem sofrendo importantes reduções, caindo o financiamento de R\$ 35,6 bilhões em 2015 para R\$ 11,2 bilhões no ano seguinte. E os subsídios continuam em patamares baixos desde então.

Embora o grande responsável pelo “desfinanciamento” do PMCMV tenha sido a restrição orçamentária causada pela crise econômica do período 2014-2017, o setor da habitação foi o mais severamente afetado ao longo do tempo, chegando à redução de 81% quando comparado aos níveis da despesa federal de 2019 e 2015. Entre os grupos de atendimento, a faixa 1 foi a mais penalizada.

Quanto aos produtos entregues (*outputs*), o programa contratou mais de 6 milhões de unidades residenciais até 2020, sendo que um total de 1,91 milhão foi destinado à faixa 1. A distribuição das unidades ficou fortemente concentrada no Sudeste e, em menor grau, Nordeste. Entre as modalidades que atendem à faixa 1, a modalidade Empresas dominou amplamente, respondendo a mais de 71% das unidades contratadas.

A análise dos resultados alcançados (*outcomes*), ao menos em relação ao déficit habitacional, indica baixa eficiência do programa. Isso porque o número de domicílios nessa situação oscilou de 5,9 milhões em 2009 para 5,8 milhões de unidades habitacionais em 2019. Em proporção ao número total de domicílios permanente no país, a redução foi de 10,1% para 8% do estoque. No entanto, quando se considera o aumento da taxa de crescimento populacional, especialmente entre 2012 e 2014, o juízo de eficiência do programa fica mais complicado. Não é adequado realizar exercício contrafactual utilizando como crescimento estimado do déficit a evolução apresentada nos anos anteriores ao programa, pois a população crescia em ritmo mais lento. Além disso, fatores externos à quantidade disponível de domicílios podem ter influenciado o comportamento do déficit, como a diminuição da renda média dos trabalhadores.

Examinados o arranjo institucional do PMCMV, bem como seus recursos, produtos e resultados, foram apontados quatro aspectos críticos no programa: focalização inadequada, desarticulação política, desconexão com as políticas urbanas e mensuração imprecisa.

A focalização do programa foi inadequada por múltiplas razões. Primeiro, porque direcionou a maior parte das contratações para a faixa 2 em detrimento da faixa 1, contrariando o diagnóstico inicial de que o déficit habitacional se concentrava na população de baixa renda. Segundo, porque elegeu como critério de inclusão quase exclusivamente a

renda bruta – com exceção das famílias reassentadas por calamidades ou em decorrência de obras do PAC –, sem considerar a situação habitacional da família, o que resultou em uma avaliação incompleta da real necessidade da habitação. Terceiro, porque na distribuição das metas deixou de observar as diferenças entre capitais, regiões metropolitanas e cidades de pequeno porte.

A desarticulação política decorreu da implementação do programa fora do marco do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), colocando em segundo plano as diretrizes traçadas pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab)<sup>515</sup>, que deveria orientar a atuação de longo prazo do poder público. Ao utilizar vultosos recursos federais na contratação de empreendimentos imobiliários elaborados por empresas sem a demonstração de adequação aos planos locais de habitação, o PMCMV minou o conjunto de incentivos sobre o qual se assentava o SNHIS, reforçando a dependência dos entes subnacionais em relação à União e dificultando o planejamento de longo prazo que pretendia dar consistência à atuação do poder público na provisão habitacional.

Outro aspecto crítico identificado foi a desconexão do PMCMV com as políticas urbanas. De modo geral, os empreendimentos imobiliários, especialmente os voltados para a população de menor renda, apresentam graves problemas de inserção urbana, situando-se muitas vezes em locais malservidos. A expansão desordenada causa diversos danos aos beneficiários do programa, à região e à cidade, e o incremento da infraestrutura desse local pode ter custos proibitivos. Já a mensuração imprecisa diz respeito às limitações do indicador do déficit que orienta a política habitacional. Ele falha ao incluir questão apenas remotamente ligada à falta de unidades (ônus excessivo com aluguel urbano) e excluir outros temas importantes (a demanda demográfica, os domicílios vagos, as variadas formas de precariedade edilícia e a necessidade de remanejamento de famílias na urbanização de favelas). A imprecisão do indicador divulgado pela Fundação João Pinheiro prejudica o monitoramento e a avaliação do PMCMV, dificultando afirmações peremptórias sobre sua efetividade.

Considerados o desenho e a implementação do PMCMV, sustentou-se que ele não promoveu de forma equitativa e sustentável o direito à moradia, descumprindo preceitos constitucionais e orientações internacionais. Ao deixar de priorizar os mais necessitados, o programa descumpriu o dever de promover adequadamente a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais de forma eficiente, observando a isonomia material. Além disso, ao eleger como praticamente único produto o fornecimento subsidiado

---

<sup>515</sup> BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**, 2009.

ou financiado de nova unidade habitacional, deixando de lado ações que poderiam atacar outras necessidades habitacionais com custos reduzidos, o atendimento à população de menor renda ficou altamente condicionado ao direcionamento de grande fatia do orçamento, representando ameaça à sustentabilidade do programa, ao menos em relação aos mais pobres.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi a maior política habitacional brasileira da história e certamente uma das maiores da América Latina. O volume de recursos empregados impressiona. Apesar disso, entre 2009 e 2020, o déficit habitacional pouco se alterou. Partindo dessa constatação inquietante, inspirado pela abordagem de Direito e Políticas Públicas, que convida o pesquisador à interdisciplinaridade, e atendendo ao chamado de redirecionamento das lentes do Direito Constitucional para as atividades das instâncias majoritárias, esta dissertação foi elaborada com o objetivo de entender se o PMCMV promoveu adequadamente o direito à moradia.

Para isso, o primeiro capítulo examinou três dimensões da habitação (jurídica, política e econômica) e descreveu os principais conceitos relacionados às políticas habitacionais (necessidade, déficit, inadequação e demanda).

Na qualidade de prestação jurídica, o direito à moradia não se confunde com a prerrogativa de ser proprietário de uma unidade imobiliária. Em vez disso, deve ser entendido como um conjunto de *serviços habitacionais* que incluem o abrigo físico, a proteção contra intempéries, a garantia de espaço seguro e culturalmente adequado para reprodução social e o atendimento por serviços públicos essenciais. Ele exige também o reconhecimento de formas alternativas de morar, já que negar o direito à moradia a quem foi forçado a ocupar locais irregulares em razão de ser excluído do mercado formal de terras e habitação equivale a negar a cidadania de grande contingente da população.

Na dimensão política, ocorre a relação direta e bidirecional entre política de habitação e perfil do estado de bem-estar social, de modo que ambos ajudam a formar-se reciprocamente. Com base na tipologia de Esping-Andersen, identificaram-se tendências que se agrupam de acordo com o regime de estado de bem-estar de cada país: países com regime liberal tendem a apresentar menor desmercantilização da habitação, com pouca regulação do mercado habitacional e políticas de assistência residuais; países com regime conservador tendem a apresentar relativa desmercantilização da habitação, com moderada regulação do

mercado habitacional e políticas de assistência focalizadas; países com regime social-democrata tendem a apresentar alta desmercantilização da habitação, com forte regulação do mercado habitacional e políticas de assistência universais. Nesse sentido, parece existir um dever constitucional de nos aproximarmos do regime social-democrata, que mais semelhanças guarda com a Constituição Federal de 1988.

Na condição de mercadoria, a habitação apresenta características peculiares que provocam importantes falhas de mercado. As principais são: imprescindibilidade, heterogeneidade, complexidade, inelasticidade, durabilidade, versatilidade e imobilidade. Entre as falhas de mercado, destaca-se a existência de externalidades negativas e positivas, informações incompletas e informações imperfeitas. A presença dessas falhas de mercado justifica, mesmo nos países mais liberais, forte intervenção do poder público, seja com a realização de investimentos diretos, seja com a regulação dos mercados.

Obtida uma compreensão integrada da habitação, que combina as dimensões jurídica, política e econômica, prosseguiu-se para o exame dos principais conceitos relacionados às políticas habitacionais. O conceito de necessidades habitacionais compreende: déficit (necessidade de incremento ou reposição do estoque para quem não consegue acessar o mercado formal); inadequação (necessidade de melhorar a habitação ou seu entorno para quem não consegue acessar o mercado formal); e demanda demográfica (necessidade futura de incremento do estoque em razão de novas formações familiares, independentemente da situação econômica). Por outro lado, necessidades habitacionais não devem ser confundidas com simples demanda, isto é, com o desejo por nova habitação.

O segundo capítulo foi dedicado à história da política nacional de habitação. O objetivo foi entender como se chegou ao estado atual e até que ponto as políticas de hoje reproduzem padrões das políticas de ontem. A revisão histórica demonstrou que, na prática, jamais tivemos uma política de habitação verdadeiramente comprometida com a redução da pobreza. Mesmo as políticas que deveriam enfrentar esse problema social e alcançar os mais necessitados acabaram sendo direcionadas para ou apropriadas pelas classes médias. O abandono do poder público empurrou enorme contingente da população para assentamentos precários e informais.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na tentativa de universalização do direito à moradia. Ela não apenas reconheceu, ainda que por emenda, a condição de fundamentalidade desse direito, como também previu a competência de todos os entes da federação de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições

habitacionais e de saneamento básico. Desde então, muito se fez. Foram aprovados o Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Habitação, o Plano Nacional de Habitação, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, dentre outros instrumentos que pretendiam articular os projetos habitacionais e os planos de desenvolvimento, em benefício da população de menor renda. No entanto, o lento desenvolvimento do sistema criado para atender aos mais pobres foi dificultado com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Criado como medida anticíclica para estancar os efeitos corrosivos da crise internacional de 2008, o programa na verdade é um pacote ou um conjunto de políticas, que conjuga diversos subprogramas, com atores, fontes de financiamento e públicos-alvo diversos, mas unidos no fim de facilitar o acesso à casa própria. Dois objetivos foram declarados quando do seu lançamento: reduzir o déficit habitacional e estimular a economia. O exame dos dados revela que ele foi mais bem-sucedido no segundo do que no primeiro.

Os números do PMCMV impressionam; recebeu mais de R\$ 223 bilhões de subsídios públicos e privados e movimentou mais de R\$ 552,2 bilhões, contratando mais de 6 milhões de unidades residenciais. Apesar disso, desde 2014 o grupo de menor renda (faixa 1), embora represente cerca de 90% do déficit, vem sendo preterido. As contratações passaram a se concentrar fortemente na faixa intermediária (faixa 2), chegando ao ponto de serem evitadas desde 2019 para a faixa 1 – os pagamentos que se seguiram serviam apenas a contratos firmados anteriormente.

A captura dos benefícios do programa pela faixa intermediária repercutiu no indicador do déficit. Embora com limitações, ele revela pouca alteração entre 2009 e 2019. Isso ocorreu em razão do que se chamou aqui de quatro “aspectos críticos do programa”: focalização inadequada, desarticulação política, desconexão com as políticas urbanas e mensuração imprecisa.

A focalização foi inadequada porque o programa direcionou a maior parte das contratações para a faixa 2 em detrimento da faixa 1, contrariando o diagnóstico inicial de que o déficit habitacional se concentrava na população de baixa renda. Além disso, o critério de inclusão quase exclusivamente baseado na renda bruta não considerou a situação habitacional da família, o que resultou em avaliação incompleta da real necessidade da habitação. Por fim, a distribuição das metas não considerou as diferenças entre as cidades, regiões metropolitanas e cidades de pequeno porte, deixando de garantir uma distribuição proporcional dos contratos.

A desarticulação política ocorreu porque o programa foi implementado fora do marco do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, colocando em segundo plano as

diretrizes traçadas pelo Plano Nacional de Habitação. O PMCMV utilizou recursos federais na contratação de empreendimentos imobiliários elaborados por empresas, sem a demonstração de adequação aos planos locais de habitação, minando o conjunto de incentivos sobre o qual se assentava o SNHIS, reforçando a dependência dos entes subnacionais em relação à União e dificultando o planejamento em longo prazo.

A desconexão com as políticas urbanas também foi um aspecto crítico. Muitos empreendimentos imobiliários, especialmente os voltados para a população de menor renda, apresentam graves problemas de inserção urbana, situando-se em locais malservidos e distantes das oportunidades de trabalho e educação. Para piorar, em alguns casos eles não foram construídos exatamente nas bordas das cidades, mas além delas, criando saltos urbanos deletérios aos moradores e à cidade. A expansão desordenada causa diversos danos, e o incremento da infraestrutura desse local pode ter custos proibitivos.

Finalmente, o quarto aspecto crítico é a mensuração imprecisa, devido às limitações do indicador do déficit que orienta a política habitacional. O indicador falha ao incluir questões apenas remotamente ligadas à falta de unidades, como o ônus excessivo com aluguel urbano, e excluir outros temas importantes, como a demanda demográfica, os domicílios vagos, as variadas formas de precariedade edilícia e a necessidade de remanejamento de famílias na urbanização de favelas. A imprecisão do indicador divulgado pela Fundação João Pinheiro prejudica o monitoramento e a avaliação do PMCMV, dificultando afirmações conclusivas sobre sua efetividade.

Isso não significa que avaliações são impossíveis, afinal, todo indicador é imperfeito. No entanto, não se pode divulgar os números sobre o déficit sem qualificá-los, sem deixar transparente o que exatamente ele mede e o que não consegue captar bem.

Por tudo isso, sustentou-se que o PMCMV não promoveu equitativamente e nem de modo sustentável o direito à moradia, descumprindo preceitos constitucionais e orientações internacionais que impõem ao poder público o dever de reduzir a pobreza e a desigualdade mediante políticas eficientes de construção de habitações e melhorias das condições habitacionais.

Além disso, o programa optou pelo fornecimento subsidiado ou financiado de novas unidades habitacionais, como se o direito à moradia se limitasse à pretensão de ser proprietário. Esse é o tipo de ação que exige o maior volume de recursos para atender ao mesmo grupo de pessoas, se comparada com outras medidas, como o pagamento de auxílio aluguel, a construção de parque público de habitações, a oferta de assistência técnica e até a

urbanização de assentamentos precários. Ao eleger como único produto o meio mais custoso de alcançar apenas uma das dimensões das necessidades habitacionais, o PMCMV pode ser classificado como insustentável, pois somente conseguiria cumprir seu objetivo caso lhe fosse reservado grande fatia do orçamento durante muitos anos.

A aplicação prática desta conclusão é que os programas de construção de moradia devem estar inseridos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de modo a permitir um enfrentamento mais abrangente, participativo e descentralizado das necessidades habitacionais.

Para futuras pesquisas, sugere-se aprofundar a análise do impacto das políticas habitacionais nas diferentes regiões do país, bem como estudar a relação entre as políticas habitacionais e as públicas, como as que envolvem as áreas urbanas, de transporte e de desenvolvimento econômico. Além disso, seria interessante avaliar a eficácia de ações habitacionais em outros países, comparando-as com o desempenho brasileiro nessa área.

A história das políticas habitacionais e, especificamente, do Programa Minha Casa, Minha Vida retrata boa parte da ação do estado brasileiro nas políticas sociais – uma atuação com evolução incremental, mas permeada por recuos e desvios. O projeto constitucional de 1988 não se implementa imediatamente e nem sem resistência. Talvez a universalização do direito à moradia seja uma utopia. Mesmo assim, ela serve para nos levar adiante.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. **Revista Direito GV**, v. 7, n. 2, p. 391-416, 2011.

AGÊNCIA IBGE DE NOTÍCIAS. **Em 2010, Brasil tinha 8,3 milhões de pessoas morando em áreas com risco de desastres naturais**, 17 maio 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21565-em-2010-brasil-tinha-8-3-milhoes-de-pessoas-morando-em-areas-com-risco-de-desastres-naturais>. Acesso em: 13 fev. 2023.

AHLERT, Betina; MOREIRA, Karine Lima; LELES, Kassya Lanuse de Oliveira. A moradia e a pandemia: habitação no contexto da crise sanitária de Covid-19. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 7, n. 12, p. 20-40, 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALLEN, Judith. Welfare regimes, welfare systems and housing in Southern Europe. **European Journal of Housing Policy**, v. 6, n. 3, p. 251-277, 2006.

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 2147-2173, 2021.

ALVES, Sónia; FERRÃO, João; HORTA, Ana (org.). O mix social no âmbito das políticas de habitação e de regeneração urbana: uma análise comparada internacional. *In: Ambiente, território e sociedade: novas agendas de investigação*. 1. ed. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2015, p. 165-172.

AMARAL, Ana Luiza Lacerda; GUEDES, Jefferson Carús. Possessórias e petitorias coletivas de posse velha se transmitem em “ações estruturais” com “diálogo institucional”: mais um passo na publicização do direito civil contemporâneo. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 3, p. 1696-1734, 2020.

AMORE, Caio Santo; SCHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANDERSON, Charles W. The Place of Principles in Policy Analysis. **American Political Science Review**, v. 73, n. 3, p. 711-723, 1979.

ANGEL, Shlomo. **Housing policy matters: a global analysis**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2000.

ANGEL, Shlomo. The Housing Policy Assessment and Its Application to Panama. **Journal of Housing Economics**, v. 10, n. 2, p. 176-209, 2001.

ARBACI, Sonia. Ethnic segregation, housing systems and welfare regimes in Europe. **European Journal of Housing Policy**, v. 7, n. 4, p. 401-433, 2007.

ARBACI, Sonia. **Paradoxes of segregation**: housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities. New Jersey: John Wiley & Sons, 2019.

ARNOTT, Richard. Tenancy rent control. **Swedish Economic Policy Review**, v. 10, p. 89-121, 2003.

ARNOTT, Richard. Time for Revisionism on Rent Control? **Journal of Economic Perspectives**, v. 9, n. 1, p. 99-120, 1995.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva (org.). **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília, DF: Centro de Estudos da Metrópole (Cebrap); Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva (org.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília, DF: Centro de Estudos da Metrópole (Cebrap); Secretaria Nacional de Habitação, 2012.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais** – Adotado pela Resolução n.2.200-A XXI da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf)..

ATKINSON, Rowland; KINTREA, Keith. Disentangling area effects: evidence from deprived and non-deprived neighbourhoods. **Urban Studies**, v. 38, n. 12, p. 2277–2298, 2001.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia. A especificidade do welfare state brasileiro. *In*: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (org.). **Reflexões sobre a natureza do bem-estar** – A política social em tempo de crise, articulação institucional e descentralização. Brasília: Cepal-MPAS, 1989, p. 85-178.

AZEVEDO, A. N. de. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. **Revista Rio de Janeiro**, n. 10, p. 39, 2003.

AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, A. L. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Antac, 2007. p. 12-41.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-189, 2014.

BALEEIRO, Aliomar. **1891**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras. v. 2).

- BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO Barbosa. 1946. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras. v. 5).
- BALL, Michael; CIGDEM, Melek; TAYLOR, Elizabeth *et al.* Urban Growth Boundaries and their Impact on Land Prices. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 46, n. 12, p. 3010-3026, 2014.
- BANZHAF, Spencer; LAVERY, Nathan. **How “smart” is the split-rate property tax?** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2008. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/banzhaf-wp08sb1.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022.
- BAO, Helen; SAUNDERS, Rufus. Reference dependence in the UK housing market. **Housing Studies**, p. 1-29, 2021.
- BAPTISTA, Patricia Ferreira; DIAS, Pedro Augusto Setta. O direito da metrópole no Brasil: a metropolização e a construção do regime jurídico das metrópoles brasileiras. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, p. 1888-1924, 2021.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Constituição e pluralismo jurídico: a posição particular do Brasil no contexto latino-americano. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6053>. Acesso em: 14 out. 2020.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 252-265, 2018.
- BARCELLOS, Ana Paula de; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; BAPTISTA, Patrícia Ferreira (org.). **Direito público contemporâneo**: monitoramento de políticas públicas em direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- BARLOW, James; DUNCAN, Simon. **Success and failure in housing provision**: European systems compared. Oxford: Pergamon, 1994.
- BARROSO, Luís Roberto. Countermajoritarian, representative, and enlightened: the roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, p. 2171-2228, 2018.
- BAYER, Patrick; CASEY, Marcus; FERREIRA, Fernando *et al.* Racial and ethnic price differentials in the housing market. **Journal of Urban Economics**, v. 102, p. 91-105, 2017.
- BENFER, Emily A.; VLAHOV, David; LONG, Marissa Y.; *et al.* Eviction, health inequity, and the spread of Covid-19: housing policy as a primary pandemic mitigation strategy. **Journal of Urban Health**, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11524-020-00502-1>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BIDERMAN, Ciro; ACOSTA, Claudia; RAMOS, Frederico *et al.* **Morar longe**: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas. São Paulo: Cepesp-FGV; Instituto Escolhas, 2019.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2020.

BITTENCOURT, Tainá A; GIANNOTTI, Mariana; MARQUES, Eduardo. Cumulative (and self-reinforcing) spatial inequalities: interactions between accessibility and segregation in four Brazilian metropolises. **Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science**, v. 48, n. 7, p. 1989-2005, 2021.

BLACKWELL, Timothy; KOHL, Sebastian. Historicizing housing typologies: beyond welfare state regimes and varieties of residential capitalism. **Housing Studies**, v. 34, n. 2, p. 298-318, 2019.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. **Teoria e debate**, v. 82, n. 1, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, Nabil. Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas. *In*: SANTOS, Eleonora Cruz (org.). **Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022, p. 53-80.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

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

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **arq.urb**, n. 1, p. 70-104, 2008.

BONDUKI, Nabil Georges. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula. A questão da habitação popular. Tradução. Curitiba: Base Editorial, 2015.

BORJAS, George J.; CHISWICK, Barry R. Ethnicity, neighborhoods, and human-capital externalities. *In*: BORJAS, George J.; CHISWICK, Barry R.; ELSNER, Benjamin (ed.). **Foundations of migration economics**. Oxford: Oxford University Press, 2019. Disponível em:

<https://oxford.universitypressscholarship.com/10.1093/oso/9780198788072.001.0001/oso-9780198788072-chapter-12>. Acesso em: 7 maio 2022.

BRAGA, Michela; PALVARINI, Pietro. **Social Housing in the EU**. Brussels: European Union, 2013. Disponível em:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL\\_NT%282013%29492469\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT%282013%29492469_EN.pdf). Acesso em: 16 nov. 2021.

BRANDÃO, André Augusto; DA DALT, Salete; SOUZA, Sidimara Cristina de. Comunidades quilombolas e o Programa Nacional de Habitação Rural. **Novos Cadernos NAEA**, v. 21, n. 1, 2018. Disponível em:

<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/4045>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRANDÃO, Rommel Dias Marques Ribas. **Caminhos da política habitacional e do controle pelo TCU: e agora, José?** Brasília, DF: Instituto Serzedello Corrêa, 2020. (Textos para discussão). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E768B82EF01768F589D3C3311>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Poder Executivo. **Projeto n.º 2006 de 1964**. Mensagem n.º 126/64. 10 jun. 1964. p. 16. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1195898&filenome=Dossie-PL%202006/1964](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1195898&filenome=Dossie-PL%202006/1964).

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto De Economia Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf/@@download/file/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/@@download/file/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf). Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de avaliação: Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF: CMAP, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio\\_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf). Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Código Civil (2002). **Código civil brasileiro e legislação correlata**. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. **Código de processo civil e normas correlatas**. 9. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 9.218, de 1.º de maio de 1946. Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular”. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6679, 4 maio 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a fundação da casa popular e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 12995, 17 set. 1946.

BRASIL. Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8713, 7 jul. 1992.

BRASIL. Decreto n.º 7.499, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 7, 17 jun. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 8865, 20 out. 1969.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 26, de 2000. Altera a redação do art. 6.º da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 15 fev. 2000.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção: 1, p. 5, 27 ago. 2020.

BRASIL. **E. M. Interministerial n.º 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm).

BRASIL. **Estatuto da cidade**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. Instrução Normativa n.º 39, de 19 de dezembro de 2014. Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV-E e altera a Instrução Normativa n.º 14/2008, que regulamenta o Programa Crédito Solidário – PCS. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 56, 22 dez. 2014.

BRASIL. Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8089, 11 set. 1964.

BRASIL. Lei n.º 8.245, de 18 de outubro de 1991. Lei do Inquilinato (1991); Lei de Locações; Lei de Locações dos Imóveis Urbanos; Lei das Locações; Lei das Locações dos Imóveis Urbanos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 22961, 21 out. 1991.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10587, 14 set. 1966.

BRASIL. Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10354, 16 dez. 1991.

BRASIL. Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005. Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS,

cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, 17 jun. 2000.

BRASIL. Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 2, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei n.º 12.024, de 27 de agosto de 2009. Dá nova redação aos arts. 4.º, 5.º e 8.º da Lei n.º 10.931, de 2 de agosto de 2004, que tratam de patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias; dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados dentro do programa minha casa, minha vida – PMCMV [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 28 ago. 2009.

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 12 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.º 14.216, de 7 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 8 out. 2021.

BRASIL. Medida Provisória n.º 459 de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 mar. 2009.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1.º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Eletrônico – Edição Extra, p. 12, 5 set. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **3.º Orçamento de subsídios da União**: relatório de benefícios creditícios, financeiros e tributários, no período de 2003 a 2018. Brasília, DF: Secap, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2019/3o-orcamento-subsidios-da-uniao.pdf>. Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004. (Cadernos MCidades). Disponível em:

<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em: 4 set. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

BRASIL. Portaria n.º 69, de 14 de maio de 2020. Aprova recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 379, 18 maio 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-69-de-14-de-maio-de-2020-257197675>.

BRASIL. Portaria n.º 140, de 5 de abril de 2010. Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, conforme disposto no art. 2.º, § 4.º, do Decreto n.º 6.962, de 17 de setembro de 2009, que regulamenta a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 6 abr. 2010.

BRASIL. Portaria 363/2013 – Ministério das Cidades. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV em municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 77, 13 ago. 2013.

BRASIL. Portaria n.º 547, de 28 de novembro de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais do Programa Minha Casa, Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU. **Diário Oficial da União**, 29 nov. 2011.

BRASIL. Portaria n.º 2.081, de 30 de julho de 2020. Ministério do Desenvolvimento Regional. Dispõe sobre os procedimentos para a seleção de beneficiários nas operações do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 16, 31 jul. 2020.

BRASIL. Portaria Conjunta n.º 472, de 18 de novembro de 2009, da Secretaria Nacional de Habitação e da Secretaria do Tesouro Nacional. Define as condições específicas à oferta pública de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 2009.

BRASIL. Portaria Interministerial n.º 152, de 9 de abril de 2012, dos Ministérios das Cidades, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão. Dispõe sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, integrante do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2012.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. Resolução n.º 214, de 15 de dezembro de 2016. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV E. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 51, 3 fev. 2017.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. **Relatório de gestão**: 2009. Brasília: SNH, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828**. [S.l.]: Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828**. [S.l.]: Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário Virtual). **ADPF 828 TPI-quarta-Ref**. [S.l.]: Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (ed.). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. [S.l.]: Blucher, 2017. p. 313-340. Disponível em: <http://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Cooperativas de habitação no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem – Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI – Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 43, n. 90, p. 1-28, 2022.

BUONFIGLIO, Leda. Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): fronteira da política habitacional no Brasil. **GEOgraphia**, v. 24, n. 52, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/51223>. Acesso em: 23 dez. 2022.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Inadimplemento do direito à moradia e legitimidade da ocupação: o Caso Circo-Escola em São Paulo. **Revista Direito e Práxis**, v. 5, n. 1, p. 267-283, 2014.

CAMARGO, Camila Moreno de. Minha Casa Minha Vida – Entidades: novos arranjos para a operação da política habitacional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. e3510219, 2020.

CAMPOS, Paola Rogedo; MENDONÇA, Jupira Gomes de. Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. *In*:

CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 67-92.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 2, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Metodologia “fuzzy” e “camaleões normativos” na problemática actual dos direitos econômicos, sociais e culturais. *In: Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2004.

CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroles.net.br/wp-content/uploads/2019/06/Adauto-CARDOSO-e-Rosana-DENALDI-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-de-favelas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 3 out. 2020.

CARDOSO, Adauto Lucio; LAGO, Luciana Corrêa do. “O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais”. *In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 7-16.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <http://www.publicacoes.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3075>. Acesso em: 3 out. 2020.

CASTELLS, Manuel. **The urban question: a marxist approach**. Tradução: Alan Sheridan. Cambridge: MIT Press, 1979.

CAVALCANTE, Fátima Maria Lyra. **O direito à moradia adequada e à segurança jurídica da posse** – um estudo das normas internacionais e brasileiras aplicadas ao caso da vila dos pescadores de Jaraguá, em Maceió. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2016.

CHESHIRE, Paul; SHEPPARD, Stephen. The welfare economics of land use planning. **Journal of Urban Economics**, v. 52, n. 2, p. 242-269, 2002.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CIGDEM, Mustafa; WOOD, Gavin. Choice and government intervention in housing markets. *In: SMITH, Susan (org.). International Encyclopedia of Housing and Home*. San Diego: Elsevier, 2012, p. 323-331. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080471631002125>. Acesso em: 2 maio 2022.

CLAPHAM, David. **Remaking housing policy: an international study**. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação no 90, de 2 de março de 2021.** Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Resolução n.º 10, de 17 de outubro de 2018.** Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf).

CORRÊA, Ricardo de Gouvêa. **Diálogo com o tipo ideal de política habitacional em um estado de bem estar social:** contribuição para a qualificação da produção de moradias no Brasil. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento.** São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *In:* MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Unesp, 2013.

COUTINHO, Maria. Do Brazilian courts contribute to the implementation of the right to housing? **FGV Direito SP**, 2014 (Research Paper Series, n. 16). Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11467/RPS\\_89\\_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11467/RPS_89_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

CYMBALISTA, Renato; POLLINI, Paula; COBRA, Patrícia *et al.* A Outorga onerosa do direito de construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, p. 73-73, 2007.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Função social na tutela possessória em conflitos fundiários. **Revista Direito GV**, v. 9, n. 2, p. 465-488, 2013.

DARIE, Marina. O que aconteceu no escândalo do Mensalão? **Politize!** 22 ago. 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/mensalao-o-que-aconteceu/>. Acesso em 10 mar. 2023.

DAVID, Harvey. **Social Justice and the city.** Athens: The University of Georgia Press, 2009. Disponível em: <http://www.vlebooks.com/vleweb/product/openreader?id=none&isbn=978082033604>. Acesso em: 6 jun. 2022.

DEWILDE, Caroline; RONALD, Richard (org.). **Housing wealth and welfare.** Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2017. (New horizons in social policy).

DIAMOND, Rebecca. What does economic evidence tell us about the effects of rent control? **Brookings**, Oct. 18, 2018. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/what-does-economic-evidence-tell-us-about-the-effects-of-rent-control/>. Acesso em: 27 maio 2022.

DOLING, John. **Comparative housing policy**. London: Red Globe Press London, 1997.

DRAIBE, Sônia. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 27-64.

DRAIBE, Sonia Miriam. A política brasileira de combate à pobreza. *In*: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **O Brasil e o mundo no limiar do novo século**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998. v. 2.

DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In*: BRASIL. Ipea-Iplan. **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas sociais e organização do trabalho**. Brasília, DF: Ipea, 1989, v. 4.

DRAIBE, Sonia Miriam. Dicionário de políticas públicas. *In*: GIOVANNI, Geraldo de; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 1028-1039.

DURLAUF, Steven N. Neighborhood effects. *In*: HENDERSON, Vernon; THISSE, Jacques-François (org.). **Handbook of regional and urban economics**. Amsterdam: Elsevier, 2004, v. 4, p. 2173-2242. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1574008004800075>. Acesso em: 10 maio 2022.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EUROPEAN CENTRAL BANK; FATICA, Serena; PRAMMER, Doris. **Housing and the tax system: how large are the distortions in the euro area?** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2866/456421>. Acesso em: 23 maio 2022.

FATICA, Serena; PRAMMER, Doris. **Housing and the tax system: how large are the distortions in the euro area?**. Luxembourg: European Central Bank; Publications Office of the European Union, 2017. Working Paper Series, n.º 2087.

FAUSTO, B. **A revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019. p. 280.

FAVARETO, Arilson da Silva; OLIVEIRA, Claudia Lucia Soares; CONSTANTINO, Carlos Adriano S.; DENALDI, Rosana. **Política habitacional: novas urbanidades e ruralidades**. Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2019.

FERRARI, C. **Projetos de habitação popular como projetos de cidade moderna: os conjuntos habitacionais dos IAP na Grande São Paulo de 1930 a 1964**. 2013. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

FERREIRA, Geniana Gazotto. **Trajatória da política habitacional no Brasil de 1992 a 2014: do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ao Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília,

2017, p. 38. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/25268>. Acesso em: 5 set. 2021.

FILOCOMO, G.; ROYER, L. DE O. Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do orçamento geral da União 2000-2016. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 811-839, set./dez. 2020.

FRANÇA, Karla Christina Batista de. Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, p. 325-339, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>. Acesso em: 28 out. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 5 set. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do deficit habitacional e da inadequao de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: [http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 5 set. 2021.

GALSTER, George. Neighbourhood social mix as a goal of housing policy: a theoretical analysis. **European Journal of Housing Policy**, v. 7, n. 1, p. 19-43, 2007.

GALSTER, George; MARCOTTE, Dave E.; MANDELL, Marv *et al.* The influence of neighborhood poverty during childhood on fertility, education, and earnings outcomes. **Housing Studies**, v. 22, n. 5, p. 723-751, 2007.

GIOVANNI, Geraldo Di. Avaliao. *In*: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2018, p. 101-104.

GNANN, Ana Lúcia Valim. **Direito   moradia “sub judice”**: uma análise da atuao do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no contexto da reforma urbana. Dissertao (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

GRIGGS, Julia; KEMP, Peter A. Housing allowances as income support: comparing european welfare regimes. **International Journal of Housing Policy**, v. 12, n. 4, p. 391-412, 2012.

GUERREIRO, Gabriela; LOURENÇO, Iolando. Primeiro projeto de iniciativa popular aprovado hoje na Câmara tem assinatura de Lula. **Agência Brasil**, 3 jun. 2004. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-06-03/primeiro-projeto-de-iniciativa-popular-aprovado-hoje-na-camara-tem-assinatura-de-lula>. Acesso em: 17 fev. 2023.

GUERREIRO, Isadora de Andrade. O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitizao do direito   moradia. **Cadernos Metr pole**, v. 22, p. 729-756, 2020.

HAFFNER, Marietta; ELSINGA, Marja; HOEKSTRA, Joris. Access and affordability: rent regulation. *In*: **International Encyclopedia of Housing and Home**. Amsterdam: Elsevier,

2012, p. 40-45. Disponível em:

<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/B9780080471631002095>. Acesso em: 27 maio 2022.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 193-223, 2003.

HANLON, Joseph; BARRIENTOS, Armando; HULME, David. **Just give money to the poor: the development revolution from the global South**. West Hartford: Kumarian Press, 2012.

HASTINGS, Annette. Stigma and social housing estates: Beyond pathological explanations. **Journal of Housing and the Built Environment**, v. 19, n. 3, p. 233-254, 2004.

HAWTREY, Kim. Housing Market Institutions. In: SMITH, Susan J. (org.). **International Encyclopedia of Housing and Home**. Amsterdam: Elsevier, 2012, p. 528-537.

HEDMAN, Lina; MANLEY, David; VAN HAM, Maarten *et al.* Cumulative exposure to disadvantage and the intergenerational transmission of neighbourhood effects. **Journal of Economic Geography**, v. 15, n. 1, p. 195-215, 2015.

HENDRIKS, Carolyn M. Policy evaluation and public participation. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael *et al.* (org.). **Routledge handbook of public policy**. London; New York: Routledge, 2012, p. 434-448.

HILBER, Christian A. L.; LYYTIKÄINEN, Teemu. Transfer taxes and household mobility: Distortion on the housing or labor market? **Journal of Urban Economics**, v. 101, p. 57-73, 2017.

HIROMOTO, Martha Hanae. **Análise de três dimensões do Programa Minha Casa Minha Vida: expansão urbana, infraestrutura de saneamento e emprego**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/2483>. Acesso em: 25 maio 2022.

HOEKSTRA, Joris. **Divergence in european welfare and housing systems**. Amsterdam: IOS Press, 2010.

HOEKSTRA, Joris. **Housing and the welfare state: Changing perspectives and a research agenda**. [S.l.]: ENHR, 2013. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.854.8876&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

HOEKSTRA, Joris. Housing and the welfare state in the Netherlands: an application of Esping-Andersen's typology. **Housing, Theory and Society**, v. 20, n. 2, p. 58-71, 2003.

HOMBURG, Stefan. Overaccumulation, public debt and the importance of land. **German Economic Review**, v. 15, n. 4, p. 411-435, 2014.

HOUSING EUROPE. **The State of housing in the EU, 2021**. Brussels: Housing Europe, 2021. Disponível em:

[https://www.stateofhousing.eu/The\\_State\\_of\\_Housing\\_in\\_the\\_EU\\_2021.pdf](https://www.stateofhousing.eu/The_State_of_Housing_in_the_EU_2021.pdf). Acesso em: 16 nov. 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. **Studying public policy: principles and processes**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

IBGE. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_apresentacao.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf).

IBGE. Indicador 11-1-1: Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2010. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador1111>. Acesso em: 14 out. 2020.

IHLANFELDT, Keith; MAYOCK, Tom. Information, Search, and House Prices: Revisited. **The Journal of Real Estate Finance and Economics**, v. 44, n. 1, p. 90-115, 2012.

IKEDA, Sanford; WASHINGTON, Emily. **How land-use regulation undermines affordable housing**. Arlington: Mercatus Center at George Mason University, 2015. Disponível em: <https://www.ssrn.com/abstract=3211656>. Acesso em: 10 jun. 2022.

JENKINS, Blair. Rent control: do economists agree? **Econ journal watch**, v. 6, n. 1, p. 73-112, 2009.

KAIN, John F. Housing segregation, negro employment, and metropolitan decentralization. **The quarterly journal of economics**, v. 82, n. 2, p. 175-197, 1968.

KEMENY, Jim. Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. **Journal of Housing and the Built Environment**, v. 16, n. 1, p. 53-70, 2001.

KEMENY, Jim. Corporatism and housing regimes. **Housing, Theory and Society**, v. 23, n. 1, p. 1-18, 2006.

KEMENY, Jim. **From public housing to the social market**: rental policy strategies in comparative perspective. London; New York: Routledge, 1995.

KEMENY, Jim. "The really big trade-off" between home ownership and welfare: castles' evaluation of the 1980 Thesis, and a reformulation 25 Years on. **Housing, Theory and Society**, v. 22, n. 2, p. 59-75, 2005.

KEMENY, Jim; KERSLOOT, Jan; THALMANN, Philippe. Non-profit housing influencing, leading and dominating the unitary rental market: three case studies. **Housing Studies**, v. 20, n. 6, p. 855-872, 2005.

KEMP, Peter. Access and affordability. In: SMITH, Susan (org.). **International Encyclopedia of Housing and Home**. Amsterdam: Elsevier, 2012, p. 23-29. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/B9780080471631002058>. Acesso em: 25 maio 2022.

KEMP, Peter A. Housing Programs. In: BRADY, David; BURTON, Linda M. (org.). **The Oxford handbook of the social science of poverty**. Oxford: Oxford University Press, 2017, v. 1. Disponível em: <http://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199914050.001.0001/oxfordhb-9780199914050-e-37>. Acesso em: 7 jun. 2021.

KETTUNEN, Hanna; RUONAVAARA, Hannu. Rent regulation in 21<sup>st</sup> century Europe. Comparative perspectives. **Housing Studies**, v. 36, n. 9, p. 1446-1468, 2021.

KLINTOWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? **Cadernos Metr pole**, v. 18, p. 165-190, 2016.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordena o de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. 2015. 359 f. Tese (Doutorado em Administra o Pública e Governo) – Funda o Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13791>. Acesso em: 18 maio 2021.

KOFNER, Stefan. Housing allowances in Germany. *In*: KEMP, Peter (org.). **Housing Allowance in a Comparative Perspective**. Bristol: The Policy Press, 2007, p. 159-92.

KOHL, Sebastian. The political economy of homeownership: a comparative analysis of homeownership ideology through party manifestos. **Socio-Economic Review**, v. 18, n. 4, p. 913-940, 2020.

KRAUSE, Cleandro Henrique; BALBIM, Renato Nunes; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

LAFERR RE, Anne; LE BLANC, David. How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case. **Journal of Housing Economics**, v. 13, n. 1, p. 36-67, 2004.

LANGLEY, Paul. Assets and assetization in financialized capitalism. **Review of International Political Economy**, v. 28, n. 2, p. 382-393, 2021.

LARSEN, Kristin. New urbanism's role in inner-city neighborhood revitalization. **Housing Studies**, v. 20, n. 5, p. 795-813, 2005.

LEITE, Camila Cardoso; GIANNOTTI, Mariana; GONÇALVES, Gilmar. Social housing and accessibility in Brazil's unequal cities. **Habitat International**, v. 127, p. 102628, 2022.

LENNARTZ, Christian; RONALD, Richard. Asset-based welfare and social investment: competing, compatible, or complementary social policy strategies for the new welfare state? **Housing, Theory and Society**, v. 34, n. 2, p. 201-220, 2017.

LEONARDO, Vera Sirlene. **Do desenho nacional   dinâmica local: a implementa o do Programa Minha Casa Minha Vida em Maringá (PR)**. Tese (Doutorado em Administra o Pública e Governo) – Funda o Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/18209>. Acesso em: 24 dez. 2022.

LEONARDO, Vera Sirlene; TEIXEIRA, Marco Ant nio Carvalho. Rela es intergovernamentais nas políticas públicas: uma análise da implementa o do programa habitacional brasileiro Minha Casa Minha Vida (PMCMV). **Revista Estudos e Pesquisas em Administra o**, v. 3, n. 1, p. 15, 2019.

LÉVY-VROELANT, Claire; REINPRECHT, Christoph; ROBERTSON, Douglas *et al.* Learning from history: path dependency and change in the social housing sectors of Austria, France, the Netherlands and Scotland, 1889-2013. *In*: SCANLON, Kathleen; WHITEHEAD,

Christine; ARRIGOITIA, Melissa Fernández (org.). **Social housing in Europe**. Oxford: Wiley Blackwell, 2014, p. 277-294.

LIMA, José Julio; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; RODRIGUES, Roberta Menezes *et al.* A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Belém. *In*: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 161-186.

LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro Henrique; FURTADO, Bernardo Alves. **O deficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para discussão). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3502>. Acesso em: 11 fev. 2023.

LIND, Hans. Rent regulation: a conceptual and comparative analysis. **European Journal of Housing Policy**, v. 1, n. 1, p. 41-57, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para discussão).

LOURY, Glenn. A dynamic theory of racial income differences. *In*: WALLACE, Phyllis; LAMOND, Anette (org.). **Women, minorities and employment discrimination**. Washington: Lexington Books, 1976.

LUCENA, José Mário Pereira de. **O mercado habitacional no Brasil**. 1981. 376 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto Brasileiro de Economia, Rio de Janeiro, 1981.

LUNARDI, Soraya Gasparetto. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. *In*: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa (org.). **Direitos sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas previsões sociais**. Birigui: Boreal, 2011. p. 303-329.

MACLENNAN, Duncan. Understanding housing markets: real progress or stalled agendas? *In*: CLAPHAM, David; CLARK, William; GIBB, Kenneth (Eds.). **The SAGE handbook of housing studies**. London: Sage, 2012. p. 5-26. Disponível em: [https://sk.sagepub.com/reference/hdbk\\_housingstudies/n1.xml](https://sk.sagepub.com/reference/hdbk_housingstudies/n1.xml). Acesso em: 6 maio 2022.

MALPEZZI, Stephen. Economic analysis of housing markets in developing and transition economies. **Handbook of Regional and Urban Economics**, Amsterdam, v. 3, p. 1791-1864, 1999. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1574008099800133>. Acesso em: 2 maio 2022.

MARÇAL, Thaís. **Direito fundamental social à moradia**. Rio de Janeiro: LerFixa, 2011.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Conjuntos habitacionais. Estruturação socioespacial e acesso à cidade no município de Santo André. *In*: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 227-253.

MARQUARDT, Susanne; GLASER, Daniel. How much state and how much market? comparing social housing in Berlin and Vienna. **German Politics**, p. 1-20, 2020.

MATZNETTER, Walter. Social housing policy in a conservative welfare state: Austria as an example. **Urban Studies**, v. 39, n. 2, p. 265-282, 2002.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos 1990. Brasília, DF: Ipea, 2001.

MELLO, L. F. de; SOARES JUNIOR, M. A. C. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. **Caderno de Geografia**, [S. l.], v. 28, n. 53, p. 316-336, 2018.

MERCÊS, Simaia. Programa Minha Casa, Minha Vida na região metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes. *In*: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 187-204.

MIANA, Anna Christina. **Adensamento e forma urbana**: inserção de parâmetros ambientais no processo de projeto. 2010. 394 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 112.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MILANO, Giovanna Bonilha. Crônicas de despejos anunciados: análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 3, p. 1249-1283, 2018.

MILLAR-POWELL, Bethany; BRYS, Bert; O'REILLY, Pierce *et al.* **Measuring effective taxation of housing**: building the foundations for policy reform. Paris: OECD, 2022. (OECD Taxation Working Papers). Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0a7e36f2-en.pdf?expires=1653332934&id=id&accname=guest&checksum=E03BEC319D6E1FDD5220619ED10BB004>. Acesso em: 2 maio 2022.

MINEIRO, Edilson Henrique. **Limites e desafios institucionais da produção habitacional autogestionária no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-28032021-211450/>. Acesso em: 14 jan. 2023.

MINEIRO, Edilson Henrique. Os dilemas jurídicos da produção autogestionária de habitação de interesse social. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 3, n. 4, p. 135-154, 2017.

MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do crédito solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. *In*: LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012. p. 19-48.

MONROY, Ana Isabel Moreno; GARS, Jared; TADASHI, Matsumoto *et al.* **Housing policies for sustainable and inclusive cities**: how national governments can deliver affordable housing and compact urban development. Paris: OECD, 2020. (OECD Regional Development Working Papers). Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/housing-policies-for-sustainable-and-inclusive-cities\\_d63e9434-en](https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/housing-policies-for-sustainable-and-inclusive-cities_d63e9434-en). Acesso em: 23 maio 2022.

MOSCIARO, Mayra; AALBERS, Manuel B. Asset-based welfare in Brazil. **Housing Studies**, v. 35, n. 2, p. 376-389, 2020.

MOYSÉS, Aristides; CUNHA, Débora Ferreira; BORGES, Elcileni de Melo. Impactos da produção habitacional contemporânea na Região Metropolitana de Goiânia: dinâmica, estratégias de mercado e a configuração de novas espacialidades e centralidades. *In*: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 255-278.

MURIE, Alan. Public housing in Europe and North America. *In*: STEPHENS, Mark; CHEN, Jie; MAN, Yanyun (org.). **The future of public housing**: ongoing trends in the East and the West. Berlin: Springer, 2013. p. 165-180.

MYERS, Caitlin Knowles. Discrimination and neighborhood effects: understanding racial differentials in US housing prices. **Journal of Urban Economics**, v. 56, n. 2, p. 279-302, 2004.

NADALIN, Vanessa. Economia urbana e mercado de habitação. *In*: CRUZ, Bruno de Oliveira; FURTADO, Bernardo Alves; MONASTÉRIO, Leonardo *et al.* (org.). **Economia regional e urbana**: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília, DF: Ipea, 2011, p. 221-258.

NASSAR, Paulo André. **Judicialização do direito à moradia e transformação social**: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9158?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 out. 2020.

NOBRE, Eduardo. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. *In*: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (org.). **Eixos de estruturação da transformação urbana**: inovação e avaliação em São Paulo. Brasília, DF: Ipea. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 161-215.

NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 105 p. (Coleção Constituições brasileiras. v. 1).

OECD. **Brick by brick**: building better housing policies. Paris: OECD, 2021. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/brick-by-brick\\_b453b043-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/brick-by-brick_b453b043-en). Acesso em: 10 maio 2022.

OECD. **Building for a better tomorrow**: policies to make housing more affordable. Paris: OECD, 2021. (Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs). Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/348705654\\_Building\\_for\\_a\\_better\\_tomorrow\\_Policies\\_to\\_make\\_housing\\_more\\_affordable\\_OECD\\_Employment\\_Labour\\_and\\_Social\\_Affairs\\_Policy\\_Briefs](https://www.researchgate.net/publication/348705654_Building_for_a_better_tomorrow_Policies_to_make_housing_more_affordable_OECD_Employment_Labour_and_Social_Affairs_Policy_Briefs). Acesso em: 10 maio 2022.

OECD. **Social housing**: a key part of past and future housing policy. Paris: OECD, 2020. (Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs). Disponível em: <http://oe.cd/social-housing-2020>. Acesso em: 10 maio 2022.

OECD. **The governance of land use in OECD countries**: policy analysis and recommendations. Paris: OECD, 2017. (OECD Regional Development Studies). Disponível

em: [https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-governance-of-land-use-in-oecd-countries\\_9789264268609-en](https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-governance-of-land-use-in-oecd-countries_9789264268609-en). Acesso em: 6 jun. 2022.

OECD. Affordable Housing Database. **PH1.1 Policy instruments and level of governance**. Paris: OECD, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/family/PH1.1.Policy%20instruments%20and%20level%20of%20governance.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2022.

OECD. Affordable Housing Database. **PH6.1 Rental regulation**. Paris: OCED, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/family/PH6-1-Rental-regulation.pdf>.

OLIVEIRA, Claudia Lucia Soares de. **Um resgate da política de habitação rural em seus vários contextos**: oportunidades para um olhar crítico e transformador. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas Agropecuárias) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020.

OLIVEIRA, Kamilee Lima de. Direito social à moradia: análise sobre as ações de reintegração de posse em tempos de pandemia. **Revista de Direito**, v. 12, n. 2, p. 1-19, 2020.

OLIVEIRA, Lorena Cordeiro de. **O poder judiciário do Rio Grande do Norte e a luta pela terra**: um estudo a partir das ações possessórias em face de ocupações do MST nos municípios de Touros e São Gonçalo do Amarante. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

OLIVEIRA, Vitor Estrada de. **Recuperação da valorização urbana e seu impacto sobre o preço dos imóveis**: uma avaliação do instrumento paulistano. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, 2021. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/31367>. Acesso em: 24 maio 2022.

ONU-HABITAT. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe**: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Nairobi: ONU-Habitat, 2015.

PINTO NETO, Agenor Gomes. **A relevância constitucional do direito à moradia adequada nas remoções forçadas fundadas em questões ambientais**. Dissertação (Mestrado em Direito na área de Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. **Djazia e Belili c. Espanha**. [S.l.]: Comunicação 5/2015, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n.º 4**: O direito à moradia adequada (Art. 11 (1) do Pacto). [S.l.], [S.n.], 1991. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral n. 7**: o direito à moradia adequada (Art. 11 (1) do Pacto): Desocupações forçadas. [S.l.], [S.n.], 1997. Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CESCR\\_GEC\\_4759\\_E.doc](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_4759_E.doc).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Walter c. Bélgica**. [S.l.]: Comunicação 61/2018, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais** – Adotado pela Resolução n.2.200-A XXI da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf).

O’SULLIVAN, Arthur. **Urban economics**. 8. ed. New York: McGraw-Hill; Irwin, 2012.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. Democracia, participação e processo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (org.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 83-96.

PASTERNAK, Suzana. Habitação e saúde. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 86, p. 51-66, 2016.

PATTILLO, Mary. Housing: Commodity versus Right. **Annual Review of Sociology**, v. 39, n. 1, p. 509-531, 2013.

PERO, Angelica Salvi del; ADEMA, Willem; FERRARO, Valeria *et al.* **Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries**. Paris: OECD, 2016. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers). Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/policies-to-promote-access-to-good-quality-affordable-housing-in-oecd-countries\\_5jm3p5gl4djd-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/policies-to-promote-access-to-good-quality-affordable-housing-in-oecd-countries_5jm3p5gl4djd-en). Acesso em: 19 nov. 2021.

PESSÔA, Samuel. Avaliação do Minha Casa Minha Vida. **Folha de São Paulo**, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2020/08/avaliacao-do-minha-casa-minha-vida.shtml>. Acesso em: 2 fev. 2023.

PHANG, Sock-Yong. **Housing finance systems**. London: Palgrave Macmillan, 2013. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1057/9781137014030>. Acesso em: 30 abr. 2022.

PHILLIPS, Leah. **Decentralisation and inter-governmental relations in the housing sector**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/decentralisation-and-inter-governmental-relations-in-the-housing-sector\\_2d3c3241-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/decentralisation-and-inter-governmental-relations-in-the-housing-sector_2d3c3241-en). Acesso em: 12 jun. 2022.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Monica de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POSNER, Paul. Targeted assistance and social capital: housing policy in Chile’s neoliberal democracy. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 36, n. 1, p. 49-70, jan. 2012.

PRABHAKAR, Rajiv. A house divided: asset-based welfare and housing asset-based welfare. **International Journal of Housing Policy**, v. 19, n. 2, p. 213-231, 2019.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. Dissertação (Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional) – PUC, Rio de Janeiro, 2005.

REYES, Alejandra. Mexico's housing paradox: tensions between financialization and access. **Housing Policy Debate**, v. 30, n. 4, p. 486-511, 2020.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 10, p. 111-128, 2020.

RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo. A inserção urbana através da produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: abordagem etnográfica de casos selecionados. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3., 2014. **Anais [...]**. São Paulo: III ENANPARQU; 2014. p. 7.

RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno de. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa minha casa minha vida “entidades”. **Caderno CRH**, v. 27, p. 531-546, 2014.

ROCA, Jorge de la; ELLEN, Ingrid Gould; STEIL, Justin. Does segregation matter for Latinos? **Journal of Housing Economics**, v. 40, p. 129-141, 2018. (Race and the City).

ROJAS, Eduardo. “No time to waste” in applying the lessons from Latin America's 50 years of housing policies. **Environment and Urbanization**, v. 31, n. 1, p. 177-192, 2019.

ROJAS, Eduardo. The long road to housing sector reform: lessons from the Chilean housing experience. **Housing Studies**, v. 16, n. 4, p. 461-483, 2001.

ROLNIK, Raquel. Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o ‘Minha Casa, Minha Vida’. **Blog da Raquel Rolnik**. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2017.

ROLNIK, Raquel. Report of the special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. *In*: UNITED NATIONS. Human Rights Council. **Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development**. Follow-up to country recommendations. Brazil, Cambodia, Kenya, 2013. Addendum. Disponível em: <https://primarysources.brillonline.com/browse/human-rights-documents-online/promotion-and-protection-of-all-human-rights-civil-political-economic-social-and-cultural-rights-including-the-right-to-development;hrdhrd99702016149>. Acesso em: 1 nov. 2022.

ROLNIK, Raquel; BISCHOF, Raphael; KLINTOWITZ, Danielle; REIS, Joyce. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? – Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; KLINTOWITZ, Danielle. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 2, p. 149-149, 2014.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**, 5 mar. 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>. Acesso em: 7 fev. 2023.

ROLNIK, Raquel; PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos; MOREIRA, Fernanda Accioly *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrôpole**, v. 17, p. 127-154, 2015.

RONALD, Richard. Transformations in housing and housing policy research: plus ça change, plus c'est la même chose. **International Journal of Housing Policy**, v. 20, n. 1, p. 1-5, 2020.

ROSSI-HANSBERG, E.; SARTE, P. -D. Economics of Housing Externalities. In: SMITH, Susan J. (org.). **International Encyclopedia of Housing and Home**. San Diego: Elsevier, 2012. p. 47-50. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080471631001028>. Acesso em: 2 maio 2022.

ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2014.

ROYER, Luciana de Oliveira; OLIVEIRA, Vitória. O fundo público na era da dominância da valorização financeira: o caso do FGTS. In: CARDOSO, Adauto Lucio; D'OTTAVIANO, Camila (org.). **Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2021.

SANDLIE, Hans; GULBRANDSEN, Lars. The social homeownership model: the case of Norway. **Critical Housing Analysis**, v. 4, n. 1, p. 52-60, 2017.

SANTANA, Rhaiana Bandeira. **Análise dos indicadores de déficit habitacional e inadequação de domicílios**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39414>. Acesso em: 5 jan. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História**, São Paulo, v. 27, p. 89-109, 2008.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. dos; CRUZ, Bruno de Oliveira. **A dinâmica dos mercados habitacionais metropolitanos: aspectos teóricos e uma aplicação para a grande São Paulo**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, 713). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0713.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0713.pdf). Acesso em: 30 abr. 2022.

SANTOS JUNIOR, Adalmo Oliveira dos. A tutela da propriedade e o litígio coletivo pela posse de imóvel. In: MAZZEI, Rodrigo; PIAU, Layanna (org.). **Grandes temas do novo CPC: tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 45-65.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas anotações a respeito do conteúdo e possível eficácia do direito à moradia na Constituição de 1988. **Cadernos de Direito**, v. 3, n. 5, p. 107-141, 2003.

SCANLON, Kathleen; WHITEHEAD, Christine M. E.; ARRIGOITIA, Melissa Fernández. **Social housing in Europe**. Stockholm: European Policy Studies, 2015. (European Policy Analysis). Disponível em: [http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/Fernandez\\_Social%20housing%20in%20Europe\\_2015.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/Fernandez_Social%20housing%20in%20Europe_2015.pdf). Acesso em: 16 nov. 2021.

SECCHI, Leonardo. Policy analysis in Brazil: a comparison of rationalist and argumentative approaches. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 18, n. 1, p. 88-101, 2016.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2020.

SEN, Amartya. The political economy of targeting. *In*: VAN DE WALE, Dominique; NEAD, Kimberly (org.). **Public spending and the poor**: theory and evidence. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995. p. 11-24.

SEPÚLVEDA, Magdalena. The right to social security. *In*: DUGARD, Jackie; PORTER, Bruce; IKAWA, Daniela *et al.* (org.). **Research handbook on economic, social and cultural rights as human rights**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 89-112. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788974165/9781788974165.00014.xml>. Acesso em: 15 fev. 2023.

SILVA, Elisabete; ACHEAMPONG, Ransford. **Developing an inventory and typology of land-use planning systems and policy instruments in OECD Countries**. Paris: OECD, 2015. (OECD Environment Working Papers). Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/environment/developing-an-inventory-and-typology-of-land-use-planning-systems-and-policy-instruments-in-oecd-countries\\_5jrp6wgxp09s-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/developing-an-inventory-and-typology-of-land-use-planning-systems-and-policy-instruments-in-oecd-countries_5jrp6wgxp09s-en). Acesso em: 28 maio 2022.

SIMONSOHN, Uri; LOEWENSTEIN, George. Mistake: the effect of previously encountered prices on current housing demand. **The Economic Journal**, v. 116, n. 508, p. 175-199, 2006.

SLATER, Tom. Rent control and housing justice. **Finisterra**, v. LV, n. 114, p. 59-76, 2020.

SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história de desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos, 1926-2013. 1. ed. São Paulo: Hucitec; Anpocs, 2018.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

STEPHENS, Mark. An assessment of the British housing benefit system. **European Journal of Housing Policy**, v. 5, n. 2, p. 111-129, 2005.

STEPHENS, Mark. Piketty, inequality and housing. **Housing, Theory and Society**, v. 34, n. 2, p. 167-170, 2017.

STEPHENS, Mark; FITZPATRICK, Suzanne; ELSINGA, Marja *et al.* **Study on housing exclusion: welfare policies, housing provision and labour markets**. Brussels: European Commission, 2010.

SUSIN, Scott. Rent vouchers and the price of low-income housing. **Journal of Public Economics**, v. 83, n. 1, p. 109-152, 2002.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **Moradia da pobreza: habitação em saúde**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6132/tde-04012018-173054/>. Acesso em: 20 maio 2022.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 105-138.

TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da mediação para efetivação de direitos humanos. **Curitiba: Terra de Direitos**, 2017.

TURNER, B.; MALPEZZI, S. A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control. **Swedish Economic Policy Review**, n. 10, p. 11-56, 2003.

TURNER, Matthew A.; HAUGHWOUT, Andrew; KLAAUW, Wilbert van der. Land Use Regulation and Welfare. **Econometrica**, v. 82, n. 4, p. 1341-1403, 2014.

TUSHNET, Mark. The inevitable globalization of constitutional law. **Virginia Journal of International Law**, v. 49, p. 985-1006, 2008.

UNICEF BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. [S.l.], [S.d.]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

UNITED NATIONS. Commission on Human Rights. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living: addendum mission to Brazil**. New York: United Nations, 2004. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/111/45/PDF/G0511145.pdf?OpenElement>.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **General comment n.º 7: the right to adequate housing (Art. 11, Para. 1, Of The Covenant); Forced Evictions**. Geneva, 1997. Disponível em: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument).

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, concerning communication n.º 61/2018.** [S.l.]

Economic and Social Council, 2021. Disponível em:

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuWwL3p19Dzf30Lv0t1IYSDCQ66HAeNGugKDVNSUhkZI5FEco7HwXHPILemrXq8%2FEIKmiFftMulMICQiMAxyabHF1O4%2FdHYs5RtxXWA%2Fwh%2FQ20H1qRUIZpn%2BkzXVXDhXCtgA%3D%3D>.

UNITED NATIONS. **General comment 7.** The right to adequate housing: forced evictions. (Article 11[1] of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 1997. Disponível em:

<http://hrlibrary.umn.edu/edumat/IHRIP/circle/gencom7.htm#:~:text=Whereas%20some%20evictions%20may%20be,with%20the%20Covenant%20and%20that>.

VALENÇA, Márcio Moraes. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. **Cadernos Metr pole**, n. 9, p. 165-171, 2003.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Demandas derivadas e amplia o do núcleo essencial do direito   moradia: deferência como critério judicial de soluço. *In*: VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; SGANZERLA, Rogerio Barros (org.). **Direitos fundamentais e jurisdi o constitucional**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 182-208.

VENTER, Anita; MARAIS, Lochner; HOEKSTRA, Joris *et al.* Reinterpreting South African housing policy through welfare state theory. **Housing, Theory and Society**, v. 32, n. 3, p. 346-366, 2015.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Gasto federal com políticas sociais e os determinantes sociais da saúde: para onde caminhamos? **Saúde em Debate**, v. 44, n. 127, p. 947-961, 2020.

VINCENZI, Brunela; OLIVEIRA, Fernanda Pompermayer Almeida de. Estamos indo em direcao   fun o social da posse. *In*: MAZZEI, Rodrigo; PIAU, Layanna (org.). **Grandes temas do novo CPC: tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 67-86.

VITORELLI, Edilson. A o coletiva passiva e os litígios coletivos possessórios. *In*: MAZZEI, Rodrigo; PIAU, Layanna (org.). **Grandes temas do novo CPC: tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 87-119.

VOLS, Michel; KUSUMAWATI, Erna Dyah. The international right to housing, evictions and the obligation to provide alternative accommodation: a comparison of Indonesia and the Netherlands. **Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law**, v. 21, n. 2, p. 237-269, 2020.

WHITEHEAD, Christine; FERNANDEZ, Melissa. Princípios gerais da interven o governamental em habita o. *In*: WHITEHEAD, Christine; GARCIA, Fernando; ROSA, J nia Santa *et al* (org.). **Diálogo Brasil e União Europeia: habita o social, financiamento e subsídios**. Tradu o: Christiana Danneman. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2015.

Disponível em:

[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/2015\\_11\\_20\\_HABITA%3%87%3%83O\\_SOCIAL\\_FINANCIAMENTO\\_E\\_SUBS%3%8DDIO\\_VERS%3%83O\\_WEB.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/2015_11_20_HABITA%3%87%3%83O_SOCIAL_FINANCIAMENTO_E_SUBS%3%8DDIO_VERS%3%83O_WEB.pdf). Acesso em: 10 maio 2022.

WHITEHEAD, Christine M. E. The economics of social housing. *In*: O'SULLIVAN, Tony; GIBB, Kenneth (org.). **Housing economics and public policy**. Oxford: Blackwell Science, 2002. p. 135-152. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9780470690680.ch8>. Acesso em: 10 maio 2022.

WHITEHEAD, Christine M.E. The Neo-Liberal Legacy to Housing Research. *In*: **The SAGE handbook of housing studies**. London: SAGE Publications, 2012. p. 113-130. Disponível em: [https://sk.sagepub.com/reference/hdbk\\_housingstudies/n6.xml](https://sk.sagepub.com/reference/hdbk_housingstudies/n6.xml). Acesso em: 3 maio 2022.

WHITEHEAD, Christine; WILLIAMS, Peter. **Assessing the evidence on rent control from an international perspective**. London: London School of Economics, 2018. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/assessing-the-evidence-on-rent-control-from-an-international-perspective.pdf>. Acesso em: 3 maio 2022.

WILSON, Stuart. The right to adequate housing. *In*: DUGARD, Jackie; PORTER, Bruce; IKAWA, Daniela *et al* (ed.). **Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 180-201. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788974165/9781788974165.00018.xml>. Acesso em: 10 jan. 2023.

WORLD BANK (Org.). **Housing**: enabling markets to work. Washington: World Bank, 1993. (A World Bank policy paper).

WORLD BANK. **World development indicators**. Disponível em: <http://wdi.worldbank.org/table/1.3>. Acesso em: 15 set. 2021.

YANG, Xiaodong; WANG, Jianlong; CAO, Jianhong *et al*. The spatial spillover effect of urban sprawl and fiscal decentralization on air pollution: evidence from 269 cities in China. **Empirical Economics**, v. 63, n. 2, p. 847-875, 2022.

ZHOU, Xiaorong; GIBLER, Karen; ZAHIROVIC-HERBERT, Velma. Asymmetric buyer information influence on price in a homogeneous housing market. **Urban Studies**, v. 52, n. 5, p. 891-905, 2015.