

# A política de habitação social no Brasil: as inflexões da política habitacional pelo Programa Minha Casa, Minha Vida

## Arleide Meylan

Doutora pela Universidade de Brasília (UNB). Professora adjunta do curso de Direito na Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Formada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestre em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

---

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo expor e discutir a questão da habitação social no Brasil, trazendo sua contextualização no país, mas aproveita a temática para analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida e suas inflexões, reconhecendo os aspectos críticos do referido programa. Para tanto, estabelece uma pesquisa bibliográfica sobre o assunto e traz as considerações de renomados autores da área urbanística e do Direito. Ao mesmo tempo em que o trabalho identifica as fragilidades da política habitacional no Brasil, seja ao longo das décadas, também considera pertinente explorar as dificuldades reveladas pelo programa, que, embora seja reconhecidamente um projeto que beneficiou inúmeras famílias de baixa renda, também apresenta um plexo de fragilidades que devem ser evidenciadas e superadas para que a moradia digna, enquanto direito constitucional reconhecido no sistema pátrio, seja efetivamente implementada na sociedade.

**Palavras-chave:** Política habitacional social. Programa Minha Casa, Minha Vida. Moradia digna.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 A política habitacional social no Brasil – 3 O Programa Minha Casa, Minha Vida – 4 Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Desde o momento em que as cidades passaram a abrigar maior parte da população mundial, principalmente, a partir da década de 1980, quando a vida urbana tornou-se objeto de crescente interesse pela compreensão da complexidade de suas relações, no Brasil, esse percurso culminou com todo um processo de reivindicação pela Reforma Urbana, que contribuiu para a construção da política urbana brasileira no sistema constitucional, espargindo em diversos segmentos, sobretudo, através da instituição de diplomas normativos que buscaram regulamentar o planejamento das cidades e de arranjos institucionais, que colocaram em pauta, também, a participação social na gestão da política urbana. E, no que

diz respeito ao direito à moradia, o sistema procurou avançar institucional e legislativamente na proposta de reversão de processos de segregação socioespacial, produzindo, portanto, marcos regulatórios para a implementação do direito à moradia para todos.

Destarte, o direito à moradia foi inscrito no rol dos direitos sociais na Constituição Federal brasileira de 1988, a partir da Emenda constitucional nº 26, de 2000, embora já tivesse sido previsto anteriormente no art. 7º, inciso IV, substanciando uma das necessidades vitais de todo trabalhador urbano e rural, através do salário mínimo. Além disso, a Constituição Federal de 1988 já havia instituído em seu art. 183 o reconhecimento expresso para a regularização de assentamentos urbanos para quem ocupasse, sem oposição, área de até 250 metros quadrados, por pelo menos cinco anos, permitindo, assim, uma nova concepção do direito de propriedade, que adquiriu outra roupagem, uma vez que o princípio da função social da propriedade passou a estruturar o sistema jurídico-urbano sob novos pilares.

Embora o Estado Moderno tenha consagrado uma nova forma de organização política, baseada em regras racionais, atuando em um ambiente laico e com vistas a organizar impositivamente a estrutura social através da normatividade propriamente jurídica, ou seja, sem fundamentos transcendentais,<sup>1</sup> no Brasil, no âmbito do ordenamento territorial, por exemplo, nunca foram implementadas as reformas necessárias para a construção de uma nação democrática. Ao contrário, sempre foram deflagradas ações que culminavam na inserção do país em um sistema político e produtivo moderno, mas que mantinha a relação de dominação econômica, política e social construída ao longo de séculos.

É válido dizer que, quanto à propriedade, o sistema pátrio se ancorou, inicialmente, em um modelo republicano liberal introduzindo um paradigma em que a terra passou “a ser concebida como um direito absoluto, pleno, tendencialmente perpétuo e essencialmente privado, não se sujeitando a limitações externas, conferindo a seu titular uma posição jurídica praticamente imune a limitações ou interferências externas”.<sup>2</sup> Exemplo disso é a Lei de Terras<sup>3</sup> promulgada

<sup>1</sup> CARVALHO NETTO, Menelick. A Hermenêutica Constitucional sob o Paradigma do Estado Democrático de Direito. In: *Notícia do direito brasileiro*. Nova Serie, n. 6, Brasília, Ed. UnB, 2º semestre, 1998, p. 4-6.

<sup>2</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes; ROCHA A. A.; GOLDENFUM F. P.; AMIN L. A.; PEREIRA P. P. F.; BERTHOLD S.; CORTESE V. A. B. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, vol. 07, n. 14, p. 426, 2016.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei de Terras. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. A Lei de Terras, nº 601, sancionada por D. Pedro II em setembro de 1850, foi uma lei que determinou parâmetros e normas sobre a posse, manutenção, uso e comercialização de terras no período do Segundo Reinado. Teve como objetivo dificultar a compra ou posse de terras por pessoas pobres, favorecendo o uso destas para fins de produção agrícola voltada para a exportação. Este objetivo foi alcançado pelo governo, pois esta lei provocou o aumento significativo nos preços das terras no Brasil. O que favoreceu os grandes proprietários rurais, que passavam a ser os únicos detentores dos meios de produção agrícola, principalmente a terra, no

estrategicamente em 1850, nas semanas que antecederam a declaração do fim do tráfico de escravizados para o Brasil, e que passou a restringir o acesso à propriedade, que até então era legitimado pela ocupação e produção da terra por homens livres e, a partir de sua promulgação, seu acesso cingiu-se àqueles que possuíam rendimento para adquiri-la, excluindo, assim, grande parcela da população brasileira e perpetuando a concentração fundiária, além de afastar o *status* social da terra, atribuindo-lhe o caráter individualista, privado e comercial.

As políticas de habitação social, no Brasil, passaram por diversas fases, sendo que, mesmo atreladas à grande dificuldade da população em acessar a terra, desde os primórdios, só veio a ser reconhecida como uma questão pública a partir do olhar lançado sobre os trabalhadores, que passavam a ocupar as periferias em condições degradantes, cuja demanda por moradia só aumentava. Então, a questão só veio a ser compreendida como um problema público nas décadas de 1930 a 1940, com a tentativa inicial, embora frustrada, em implementar uma política habitacional para a construção de moradias para a classe trabalhadora. A partir da década de 1960 é que a habitação social passou a ser reconhecida com um viés social e foi institucionalizada através do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que passaram a garantir o financiamento habitacional de longo prazo e, ao mesmo tempo, instituíram uma concepção de construção massiva de habitações e de padronização dos conjuntos populares destinados à população de baixa renda e de conjuntos habitacionais padronizados.

Entretanto, somente depois, com a redemocratização do país, é que a Reforma Urbana empreendeu uma nova sistemática na política urbana brasileira e, a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, a questão da moradia social passou a ser pensada sob um novo prisma, tendo no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) a proposta de superação parcial de um quadro de déficit habitacional, principalmente para famílias de baixa renda, que alcançava patamares altíssimos. Foi a partir desse programa que se instituiu, inclusive, a modalidade direcionada a entidades representantes de famílias de baixa renda que viessem a assumir a posição de protagonistas enquanto entidades organizadoras de projetos de habitação social.

---

Brasil. Segundo Lima: "O foco é a supremacia do interesse privado e a autonomia da vontade. Assim, a terra urbana e a rural são tratadas como mercadoria, enquanto valor de troca, concepção já introduzida no direito brasileiro pela primeira Lei de Terras (Lei nº 601 de 1850), não importando a destinação ou qualquer limitação de conteúdo social e coletivo". LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do Direito Autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgência em Saramandaia*. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 25.

## 2 A política habitacional social no Brasil

Sob a égide de uma política liberal e de absentismo do Estado na questão habitacional, até 1930, as suas ações se limitaram ao favorecimento com isenções fiscais da “produção rentista privada e ao exercício do poder de polícia sanitária, em uma perspectiva higienista”. O Estado passou a intervir na construção de moradia quando reconheceu que a questão da “habitação dos trabalhadores era um problema público”. Então, apesar do enfrentamento ao problema ter sido insignificante, a atuação estatal foi importante em consolidar a ideia de concepção de vila operária, que é precursora do conjunto residencial,<sup>4</sup> dissociando-se da moradia como mera ideia de unidade individual.<sup>5</sup>

No Brasil, no período entre 1880 e 1930, os conjuntos de moradias erguidos por empresas para seus funcionários difundem-se em larga escala, em diferentes estados e regiões. Nesse momento, esses espaços se afirmam como uma importante expressão da era industrial não apenas por suas origens, usos, funções e conflitos sociais, como também por suas características formais, que usualmente remetem a valores, materiais e símbolos do mundo fabril.<sup>6</sup>

Nabil Bonduki coloca que outra fase da periodização da habitação social no Brasil se estabelece entre 1930 e 1964, porque marca o momento em que o Estado reconheceu a habitação como uma questão de sua responsabilidade e de cunho social, inclusive, com a tentativa inicial, embora frustrada, de implementar uma política habitacional para a construção massiva de moradias para os trabalhadores, com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1º de maio de 1946.<sup>7</sup>

Diversas iniciativas foram tomadas no sentido de estimular a aquisição da casa própria pela população de baixa renda, sem muito êxito, porque estavam atreladas, inicialmente, a Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, como o previsto no Decreto-Lei nº 1.749/1937. Então, mais tarde, passaram a

<sup>4</sup> Nabil Bonduki explica que: “nessa concepção de vila operária, a habitação não era pensada exclusivamente como a unidade de moradia individual, mas como um núcleo autônomo coletivo, que incluía equipamentos sociais e a ideia de produção seriada”. BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil* (Vol. 1). São Paulo: UNESP, 2014. Disponível em: [https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos\\_pioneiros\\_vol1](https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos_pioneiros_vol1). Acesso em: 03 nov. 2018.

<sup>5</sup> BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil* (Vol. 1). São Paulo: UNESP, 2014. Disponível em: [https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos\\_pioneiros\\_vol1](https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos_pioneiros_vol1). Acesso em: 03 nov. 2018.

<sup>6</sup> CORREIA, Telma de Barros; GHOUBAR, Khaled; MAUTNER, Yvonne. *Brasil, suas fábricas e vilas operárias*. PÓS nº 20, 2006.

<sup>7</sup> A Fundação da Casa Popular, criada com a finalidade de financiar moradia popular para os trabalhadores, passou, depois, a partir do Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946, a atuar em outras áreas, adotando uma concepção mais ampla nas políticas urbanas, cabendo-lhe, inclusive, conforme o decreto: “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”.

vincular-se à Fundação da Casa Popular, que chegou a produzir cerca de 18.132 (dezoito mil cento e trinta e duas) unidades, para uma demanda que já atingia a casa dos milhões e que, sem outras alternativas, passou a ocupar áreas periféricas, proliferando-se as favelas, principalmente, nas metrópoles.<sup>8</sup>

Adriana Lima, ao realizar sua pesquisa em Salvador, apontou que a política habitacional, na década de 1940, ainda que adotasse um viés social, não se despojou do caráter higienista, que concebia a habitação como um “problema de saúde pública”,<sup>9</sup> perpetuando, inclusive, conforme enuncia Guimarães, “uma visão moralista dos aglomerados populares, o que não deixa de representar uma forma de disciplinamento social”.<sup>10</sup> Aliás, Lima ressalta que nesse período as “ocupações coletivas” se intensificaram em Salvador, sobretudo após a edição do Decreto nº 347/1944, que dispunha sobre a intervenção estatal na cidade, principalmente, quanto às ocupações “de mocambos, cortiços e casebres”.<sup>11</sup>

É de se destacar o surgimento das periferias brasileiras evidenciando as terríveis condições de habitação dos trabalhadores. “Em um quadro de concentração da propriedade imobiliária e de escassez pura e simples de moradias, a aglomeração de pobres se dava rapidamente nas condições habitacionais mais precárias”,<sup>12</sup> alcançando o cerne das preocupações estatais, daí, ser possível colocar, com fulcro em Holston,<sup>13</sup> que a questão trouxe as primeiras experiências oficialmente articuladas em torno da temática “moradia”, sobretudo quanto a uma política de construção de casas populares subsidiada pelo governo.

Entretanto, ao passo que se reconhece que mecanismos legais de segregação adquiriram importância, delineando os espectros das legislações sanitárias e urbanísticas de embelezamento das cidades, também se admite o fato de que essa atuação intervencionista estatal não se iniciou com Getúlio Vargas, uma vez que antes mesmo de 1930, e nos fins do Império e mesmo após 1889, o Estado subsidiava pesadamente uma política de imigração,<sup>14</sup> que se comprova a partir

<sup>8</sup> BIENENSTEIN, Regina. *Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária*. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001, p. 35.

<sup>9</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do Direito Autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgência em Saramandaia*. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 48.

<sup>10</sup> GUIMARÃES, Iracema Brandão. Periferias e territórios sob efeitos conjugados da precarização: algumas tendências. In: *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 01, p. 89-104, 2011, p. 93.

<sup>11</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do Direito Autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgência em Saramandaia*. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 48.

<sup>12</sup> SEELAENDER, Airtton Cerqueira-Leite. Pondo os pobres no seu lugar – igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. In: COUTINHO, Jacintoneilson de Miranda; BARRETO LIMA, Martorio Mont’Alverne (Org.). *Diálogos constitucionais: Direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 17.

<sup>13</sup> HOLSTON, James. *Cidadania insurgente – disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Trad. de Claudio Carina e rev. Técnica de Luísa Valentini. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 42, Parte Dois.

<sup>14</sup> SEELAENDER, Airtton Cerqueira-Leite. Pondo os pobres no seu lugar – igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. In: COUTINHO, Jacintoneilson de Miranda; BARRETO

do surgimento das favelas em função de políticas de “embranchamento” implementadas na urbanização da cidade do Rio de Janeiro, assim como descreveram Alba Zaluar & Marcus Alvito, “cidade desde o início marcada pelo paradoxo, a derrubada dos cortiços resultou no crescimento da população pobre nos morros, charcos e demais áreas vazias em torno da capital”.<sup>15</sup>

Seelaender vai se referir a esse processo como um “intervencionismo segregador”, colocando assim:

fez da própria expansão dos serviços públicos um meio de separar as classes. Contribuiu diretamente para separá-las quando, na implementação de tais serviços, priorizou áreas novas ou reformadas, destinadas à população de maior renda (Higienópolis, Campos Elísios, Copacabana), e atingiu preferencialmente cortiços e casebres com desapropriações e demolições. E contribuiu para isso de forma indireta, quando – gerando nas partes centrais novos custos com energia, luz, calçamento e esgoto – induziu os pobres a se deslocarem para novas áreas (morros, mangues, várzeas, beiras de ferrovia).<sup>16</sup>

No período do regime militar no Brasil, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)<sup>17</sup> passaram a garantir o financiamento habitacional de longo prazo e, ao mesmo tempo, instituíram uma concepção de construção massiva de habitações e de padronização dos conjuntos populares, afastando-se de projetos de arquitetura e urbanismo, que perderam a diversidade e qualidade de outros períodos, consolidando a urbanização das periferias pautada na concepção de incompatibilidade entre a qualidade de projetos destinados à população de baixa renda e os conjuntos habitacionais padronizados ou, mesmo, os assentamentos informais, e mesmo assim “para atender apenas trabalhadores com renda estável e compatível com o custo de um financiamento em que o subsídio era apenas indireto”,<sup>18</sup> porque o modelo de financiamento

LIMA, Martorio Mont’Alverne (Org.). *Diálogos constitucionais: Direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 13.

<sup>15</sup> ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. *Um Século de Favela*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 7.

<sup>16</sup> SEELAENDER, Airtton Cerqueira-Leite. Pondo os pobres no seu lugar – igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. In: COUTINHO, Jacintonelson de Miranda; BARRETO LIMA, Martorio Mont’Alverne (Org.). *Diálogos constitucionais: Direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 16.

<sup>17</sup> A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu o Plano Nacional de Habitação, criando o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

<sup>18</sup> BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil* (Vol. 1). São Paulo: UNESP, 2014. Disponível em: [https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos\\_pioneiros\\_vol1](https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos_pioneiros_vol1). Acesso em: 3 nov. 2018, p. 2.

No período do regime militar, tentou-se implementar um sistema de financiamento de moradia que açambarcasse o maior número possível da demanda e, ao mesmo tempo, pudesse auferir os dados sobre o déficit habitacional no país, através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, sendo a produção de moradias uma atribuição que deveria ser promovida através da articulação entre prefeituras,

adotado não beneficiava efetivamente a parcela menos favorecida da população, que, adquirindo sua casa própria, não tinha como honrar com o pagamento das prestações, dada a instabilidade da economia e a alta inflação, transmutando, assim, a intenção inicial, para atender à parcela com renda maior, ficando evidenciado que a proposta não havia logrado êxito.<sup>19</sup>

Naturalmente que, para o regime vigente à época, o que interessava era dar ênfase a atividades econômicas, assumindo, incontestavelmente, o governo um regime intervencionista, pautado no planejamento econômico, que não priorizava a habitação popular, e cuja proposição política entendia que “até 1980, o desenvolvimentismo era o projeto de industrialização integral como via de superação da pobreza do subdesenvolvimento, conduzido com exclusividade pelo Estado”.<sup>20</sup> Desde sua constituição, o BNH limitou-se a ser o gestor e arrecadador dos recursos financeiros, atribuindo suas operações ao setor privado, a outros bancos e sociedades de crédito imobiliário, que retinham parte dos juros e das prestações recebidas durante o período de um ano até transferirem ao BNH, havendo, portanto, grande probabilidade desses recursos terem sido aplicados em outros setores que não a habitação, deixando claro o papel da entidade.<sup>21</sup> O BNH foi extinto em 1986, culminando com um momento de redemocratização no Brasil, cujo maior emblema é a Constituição Federal de 1988, representando a “transição entre a política habitacional do regime militar e a atual, implementada a partir de 2004”.<sup>22</sup>

---

companhias estaduais de habitação e iniciativa privada, de forma a atender à população de renda mais baixa. BIENENSTEIN, Regina. *Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária*. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001, p. 44.

<sup>19</sup> A Exposição de Motivos nº 4, de 1974, item V, propôs a reformulação nos mecanismos do Sistema Financeiro de Habitação, para facilitar a aquisição de casa própria pelas camadas de população de nível mais baixo de renda, com base nos seguintes argumentos: “Em resumo, os principais fatores que têm contribuído para uma oferta pouco satisfatória de habitações, especialmente para as camadas da população de renda mais baixa, alinham-se a seguir: (i) condições de financiamento aos mutuários finais, resultando em prestações acima da real capacidade de endividamento, especialmente para as faixas de renda baixa e média”. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/expmot/1970-1979/exposicaoodemotivos-4-23-dezembro-1974-482604-exposicaoodemotivos-1-cds.html>. Acesso em: 16 maio 2019.

<sup>20</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 15.

<sup>21</sup> Marcio Lório Aranha: “com isso, pode-se extrair, enfim, a finalidade básica do intervencionismo estatal, muito embora ele seja direcionado por muitos outros fatores. Está-se a falar da preservação do mercado, que é o mecanismo de *coordenação do processo econômico* (grifos do autor) e a consequente salvaguarda do ambiente propício à dinamização dos dois valores juridicamente protegidos do capitalismo: a propriedade privada dos bens de produção e a liberdade de iniciativa econômica”. ARANHA, Marcio Lório. Intervencionismo social e neoliberalismo, ou liberalismo construtor: a precisão de seus conceitos mediante a análise da gradação do controle estatal e de sua política de prioridades. In: *Revista de Informação Legislativa*, 135(34), p. 41, 1997.

<sup>22</sup> BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil* (Vol. 1). São Paulo: UNESP, 2014. Disponível em: [https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos\\_pioneiros\\_vol1](https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos_pioneiros_vol1). Acesso em: 3 nov. 2018, p. 3.

Nabil Bonduki<sup>23</sup> diz, também, que esse período corresponde à fase em que a política habitacional deixou de estar centralizada na responsabilidade da União, passando para os municípios, principalmente porque nos períodos que se seguem à extinção do BNH (1986) a política habitacional transitou sob a responsabilidade de diversos órgãos, evidenciando a instabilidade institucional nessa seara, até a criação em 2003 do Ministério das Cidades.<sup>24</sup> Ao mesmo tempo, como os municípios haviam adquirido autonomia, sendo elevados ao *status* de entes da federação na CF/88, foram empreendidas iniciativas que apontavam em privilegiar “programas de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, representando melhoria nas condições de vida de parcela significativa da população mais pobre”, embora o problema habitacional continuasse recrudescido e mais agravado, uma vez que “funcionou como um incentivo à formação de novas favelas, única alternativa viável de acesso à moradia para grande parte da população”,<sup>25</sup> conforme Leeds<sup>26</sup> afirma, “fisicamente as favelas melhoraram muito nos últimos 25 anos, graças sobretudo aos esforços dos moradores, mas continuam exemplificando a opressiva desigualdade reinante na sociedade brasileira”.

Ainda no que tange à habitação, a Lei Federal nº 11.124/2005 passou a dispor sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e instituindo o Conselho Gestor do FNHIS. Em 2009, a Lei nº 11.977<sup>27</sup> adotou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)<sup>28</sup> e depois foi editada a Lei Federal nº 12.424/2011,

<sup>23</sup> BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil* (Vol. 1). São Paulo: UNESP, 2014. Disponível em: [https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos\\_pioneiros\\_vol1](https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos_pioneiros_vol1). Acesso em: 3 nov. 2018, p. 3.

<sup>24</sup> Assumiram a pasta “habitação”, de 1986 a 2003, os seguintes órgãos: “Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU (1987), Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social – MBES (1988), Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC (1989), Ministério da Ação Social – MAS (1990), Ministério do Bem-Estar Social – MBES (1992), Secretaria de Política Urbana – SEPURB (1995) e Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR/PR (1999-2003)” (CARDOSO & ARAGÃO, 2013, p. 17).

<sup>25</sup> CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil 2013, p. 17-66. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. *O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais* (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 26.

<sup>26</sup> LEEDS, Elizabeth. Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças a democratização em nível local. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. *Um Século de Favela*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 241.

<sup>27</sup> A Lei nº 11.977/09 tratava também da regularização fundiária ainda que de forma tímida, como esclarece Edésio Fernandes: “A regularização fundiária continua sendo vista como política setorial isolada, e têm sido enormes as dificuldades técnicas colocadas pelos PDMs à legalização de assentamentos informais, e ao ser parcialmente revogada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, não alcançou através da nova regulação a proposta democrática e social já desenhada pela lei anterior”. FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois. *Rev. UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 230, 2013.

<sup>28</sup> O PMCMV passou por inúmeras alterações implementadas pelo governo federal na gestão de Michel Temer, inclusive com a publicação da IN 32/2017, do Ministério das Cidades, estabelecendo um orçamento mensal para utilização de recursos do FGTS no programa, dentre outras mudanças, que afetaram substancialmente o programa, com a redução de financiamentos, sobretudo para famílias de baixa renda.



que introduziu diversas alterações na lei do Programa MCMV em prol da mulher. O SNHIS teve papel institucional na política habitacional porque representou, também, uma conquista das classes sociais de estratos mais baixos, resultado, inclusive, da luta dos movimentos sociais, ainda que não tenha alcançado sua implementação plena. Lima explica que:

A criação do SNHIS proporcionou uma arquitetura capaz de permitir, ainda que em tese, uma divisão compartilhada de atribuições entre os entes federados, na esfera da competência constitucional comum de produção de habitação. Os estados e municípios passaram a aderir ao SNHIS a partir da assinatura do termo de adesão, assumindo, na ocasião, o compromisso de criar os sistemas e os planos locais de habitação de interesse social. Os sistemas devem ter necessariamente um fundo com dotação orçamentária específica gerido por um conselho com a participação paritária entre os membros do poder público e da sociedade civil, sob pena de ficarem impedidos de acessar os recursos do FNHIS.<sup>29</sup>

O processo de redemocratização do Brasil desde a década de 1980 possibilitou um avanço na mobilização social de luta pela Reforma Urbana, que contribuiu no processo de construção do sistema urbanista sob o manto constitucional, através da inserção do capítulo próprio da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, que passou a dispor de diretrizes e princípios norteadores da “nova ordem jurídico-urbanista”,<sup>30</sup> conquistando, assim, marcos legais de caráter democrático e plural, com a previsão de instrumentos de efetivação do princípio da função social da propriedade e a introdução do direito à cidade no ordenamento jurídico pátrio.

É fato que o processo de introdução de políticas habitacionais para famílias de baixa renda no Brasil passou por grandes transformações a partir da nova sistemática da política urbana introduzida na Constituição Federal de 1988 (CF) e, mesmo assim, só foi regulamentado ao longo das décadas seguintes. Nesse percurso, enquanto o direito à moradia<sup>31</sup> encontrou guarida no elenco de

<sup>29</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira. O desafio da participação popular na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, 48(6), p. 1437, 2014.

<sup>30</sup> Betânia de Moraes Alfonsin *et al.* (2016, p. 427) explicam que: “Por isso, a luta do movimento pela reforma urbana continuou após a promulgação da Constituição Federal, visando fazer com que o Congresso Nacional examinasse e aprovasse o projeto de lei do Estatuto da Cidade, o que só veio a ocorrer em 2001. Pela radical mudança promovida no tratamento do direito de propriedade urbana no Brasil e na regulação da política urbana, representando uma verdadeira ruptura paradigmática, o Estatuto da Cidade consolidou uma “nova ordem jurídico-urbanística”, termo cunhado por Edésio Fernandes e amplamente utilizado pelos doutrinadores do Direito Urbanístico”. ALFONSIN, Betânia de Moraes; ROCHA A. A.; GOLDENFUM F. P.; AMIN L. A.; PEREIRA P. P. F.; BERTHOLD S.; CORTESE V. A. B. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, vol. 07, n. 14, p. 427, 2016.

<sup>31</sup> A expressão “moradia” foi incluída no elenco de direitos sociais do art. 6º da Constituição Federal de 1988 a partir da Emenda à Constituição nº 26, de 2000. Entretanto, no art. 7º, inciso IV, o direito à

direitos sociais da CF, ao ser introduzido no art. 6º pela Emenda Constitucional nº 26/2000, da mesma forma, os artigos 182 e 183 dispostos na CF foram sendo regulamentados pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 e por outras leis infraconstitucionais.<sup>32</sup>

O Ministério das Cidades passou a ser o órgão executor e coordenador das políticas urbanas, com foco no fortalecimento das políticas de habitação social, através de um sistema de subsídios para o desenvolvimento de gestão e planejamento urbanos voltados para grupos mais vulneráveis, destacando, inclusive, orientações para a redução das desigualdades territoriais que se perpetuam na sociedade brasileira e que impactam o direito à moradia. No entanto, o Ministério nos primeiros anos de sua atuação sofreu as restrições orçamentárias provocadas pelas dívidas assumidas em períodos anteriores junto ao setor financeiro. Aliado a isso, o Ministério sofria enorme contingenciamento de verbas, em função das emendas parlamentares de diferentes destinações, resultando em cerca de 1.800 contratos de obras, qualificadas como restos a pagar e que dissimulavam inúmeras ocorrências pelo país afora, de obras não iniciadas, paralisadas, irregulares e até mesmo concluídas e abandonadas.<sup>33</sup>

É importante salientar que, a partir da institucionalização do Ministério das Cidades, o governo convocou conferências nacionais para a discussão das temáticas envolvendo diversos segmentos no âmbito das cidades, sendo que a I Conferência Nacional das Cidades teve como lema “Cidade Para Todos”, sob o tema “Construindo uma Política Democrática e Integrada para as Cidades”, em 2003, e procurou estabelecer as discussões envolvendo diversos grupos da sociedade civil com o Estado, na construção das políticas para as cidades. Outras conferências foram ocorrendo sucessivamente, inclusive em outros estágios, no âmbito estadual e municipal, de forma que esses fóruns de discussão produziram documentos que vieram embasar a construção das políticas urbanas, inclusive de habitação social, demonstrando a ênfase conferida à participação social e a importância do controle social.

É válido dizer que a participação social nas políticas urbanas se consolida também através desses fóruns de discussão, como consta nas resoluções do

---

moradia estava incluído no rol de necessidades vitais consubstanciadas no salário mínimo como direito de todo trabalhador urbano e rural.

<sup>32</sup> Desde a década de 1980, o Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana contribuiu para o processo de construção de um sistema constitucional que respaldasse a política urbana brasileira, assegurando os direitos urbanos, e que resultou na inserção do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, através de diretrizes e princípios que foram elevados ao *status* regente da norma urbanística nas discussões promovidas pelas conferências nacionais, regionais e estaduais. Apesar desse avanço institucional e legislativo, discute-se ainda como a ordem jurídica tem contribuído para a reversão de processos de segregação socioespacial, uma vez que o Estado brasileiro persiste na valorização seletiva de espaços e de beneficiários em políticas urbanísticas.

<sup>33</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 60-61.

então Ministério das Cidades; “que os critérios e regras adotados para a implantação deste processo nacional de democracia participativa sejam discutidos e aprovados juntos aos movimentos populares e sindicais bem como aos conselhos municipais e estaduais existentes”.

Abre-se, então, uma reflexão pertinente, porque muito embora esses espaços de discussão possam vir a ser reconhecidos como esferas públicas, na medida em que, como enuncia Cardoso de Oliveira, “enquanto a esfera pública pode ser definida como o universo discursivo onde normas, projetos e concepções de mundo são publicizados e estão sujeitos ao exame ou debate público (HABERMAS, 1991)”,<sup>34</sup> ao mesmo tempo, observa-se a dificuldade de sua implementação no âmbito dos poderes constituídos, dos direitos constitucionalmente estabelecidos, assim como dos princípios definidos como tais no universo discursivo da esfera pública.<sup>35</sup>

É fato que tomou fôlego a concepção de um direito à cidade de todos, através das participações da sociedade civil por seus representantes nas conferências, quando a política urbana que estava adormecida passou a se delinear como proposta democrática, conforme alerta Holston:

Os argumentos envolvendo o “direito à cidade” dos movimentos sociais urbanos corporificaram as lutas dos moradores por esse reconhecimento de serem cidadãos portadores do direito a direito. Essa mudança na subjetividade do cidadão não foi nem linear nem isenta de contradições. Continua emaranhada com as justificativas da necessidade, das relações clientelistas e da racionalidade do tratamento especial. Mas as mobilizações das periferias articularam, em várias modalidades, uma cidadania participativa fundamentada no direito a direitos.<sup>36</sup>

A partir de 2007, foi se consolidando no governo uma tendência de lançamento de planos e programas voltados para o crescimento econômico do país, que foram uma estratégia para a superação de uma crise econômica internacional que se prenunciava e que eclodiria em 2008. A exemplo do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, que influenciou no PIB nacional, contribuindo, também, com a geração de empregos, associado à retomada de obras de infraestrutura econômica e social, que haviam sido negligenciadas desde 1980, com o

<sup>34</sup> CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. *Direito Legal e Insulto Moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Rio de Janeiro: Garamond (Coleção Direitos, conflitos e segurança pública), 2011, p. 166.

<sup>35</sup> CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Equality, dignity and fairness: Brazilian citizenship in comparative perspective. In: *Critique of Anthropology*. vol. 33. London: Sage Publications, 2013, p. 138.

<sup>36</sup> HOLSTON, James. *Cidadania insurgente – disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Trad. de Claudio Carina e rev. Técnica de Luísa Valentini. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 311, Parte Três.

recuo nos investimentos e a imposição dos ajustes fiscais e também o lançamento do PMCMV, em 2009.

### 3 O Programa Minha Casa, Minha Vida

Então, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que foi criado em 2009, inicialmente através da Medida Provisória nº 459, tinha um caráter de iniciativa anticíclica, uma vez que lançava uma produção de casas em massa, com a previsão de construção de um milhão de unidades habitacionais, já em um primeiro momento,<sup>37</sup> com recursos do orçamento da União, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), recursos de financiamento para infraestrutura e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), ao mesmo tempo em que previa a geração de empregos em um setor da economia que mobiliza tantos outros setores, como os setores da indústria extrativista de produção de materiais de construção, da indústria de serviços, da indústria de móveis e eletrodomésticos, dentre outros.<sup>38</sup>

Saliente-se que esse projeto acolhido como proposta pelo governo, em meio ao contexto de crise econômica, sobretudo, em função da crise imobiliária e financeira dos Estados Unidos (EUA), que atingia todo o setor financeiro no mundo e, particularmente, os setores imobiliário e da construção civil no Brasil, associado ao enfraquecimento pelo qual passava o Ministério das Cidades,<sup>39</sup> no que diz respeito ao seu papel formulador e condutor da política urbana brasileira, apresentava uma perspectiva de redução do déficit habitacional de 14% (quatorze por cento), calculado, na época, em 7,2 milhões de moradias, sendo 90% (noventa por cento) desse déficit concentrado em faixas de renda inferiores a 3 (três)

<sup>37</sup> “Foi o que ocorreu em 2011. Depois de dois anos de funcionamento (de 2009 a 2011), cumprida a meta quantitativa de 1 milhão de unidades contratadas”. AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 19.

<sup>38</sup> AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 16.

<sup>39</sup> O Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e tinha como áreas de competência desde a política de desenvolvimento urbano, envolvendo políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; também, a promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações da sociedade civil, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; além da política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano e de planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano; e, por fim, o fomento à participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas, como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento. O Ministério foi extinto na atual gestão do presidente Jair Bolsonaro, a partir de janeiro de 2019, sendo transformado juntamente com o Ministério da Integração Regional no Ministério do Desenvolvimento Regional, podendo vir a ser reinstituído como Ministério.

salários mínimos, cuja previsão superava as projeções do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH) e, até mesmo, do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).<sup>40</sup>

Ressalte-se que a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), vinculada ao Ministério das Cidades, desde 2003, se empenhava em implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS),<sup>41</sup> elaborando o PlanHab, através de um processo participativo e buscando conduzir a construção política do sistema de cidades e da habitação de interesse social. Entretanto, o projeto de construção política representado pelo SNHIS, cujos fundos deveriam ser geridos em diferentes níveis federativos, controlados por conselhos de composição paritária e articulados segundo os planos locais de habitação de interesse social,<sup>42</sup> “por meio de uma grande diversidade de programas e produtos habitacionais, adequados para as onze tipologias de municípios que o Plano havia organizado em função das características demográficas e das dinâmicas econômicas”, foi preterido em prol do PMCMV, apesar de todas as narrativas críticas, que advertiam sobre a desarticulação do programa com a normativa urbanística em todos os seus eixos.<sup>43</sup>

Consta que, por esse motivo, as conquistas alcançadas institucionalmente, que vislumbravam o enfrentamento das questões de déficit habitacional, sobretudo, para a população de baixa renda, como também, para a mulher, sofreram uma “inflexão”, pois passaram a priorizar interesses políticos e econômicos, e nesse sentido o SNHIS, o FNHIS e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), criados com o propósito de estabelecer uma política habitacional sólida, foram negligenciados e, embora a quantidade de construção de unidades habitacionais de interesse social subsidiadas tenha sido considerável, não alcançou a consolidação da referida política.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 17.

<sup>41</sup> O SNHIS e o FNHIS foram previstos no primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1991, sendo aprovados em 2005, quando passaram a ser regulamentados pela Lei nº 11.124/2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm). Acesso em: 4 abr. 2019.

<sup>42</sup> Segundo Amore, em relação aos planos municipais de habitação previstos pelo PlanHab: “Os Planos seriam os responsáveis por definir claramente as necessidades habitacionais de cada município, bem como apresentar uma estratégia para enfrentá-las. Ainda de acordo com o modelo proposto, os PLHIS deveriam suceder os Planos Diretores Participativos, também obrigatórios para o conjunto de municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes, e deveriam, entre outras medidas de caráter físico e territorial, apresentar uma estratégia fundiária para o tema da moradia”. AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 16.

<sup>43</sup> AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 18.

<sup>44</sup> AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 18.

Mesmo assim, o programa teve ótima aceitação pública, produziu muitas unidades habitacionais, gerou muitos empregos, mas as críticas feitas em relação à sua desarticulação com a normativa urbanística se confirmaram, desde a construção de moradias em locais periféricos, destituídos de infraestrutura urbana, aprofundando o problema da segregação socioespacial na política urbana brasileira, além de desrespeitar muitos dos instrumentos principiológicos do ordenamento jurídico-urbanístico, como os princípios da função social da propriedade e da cidade, ante a inobservância das ações municipais de uso e ocupação do solo. Aliás, nesse sentido, a lei tratou muito timidamente do instituto da regularização fundiária. Conforme enuncia Raquel Rolnik:<sup>45</sup>

Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico que, assim como em outros vários corpus normativos, funciona no mesmo registro da “ambiguidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político.<sup>46</sup>

Ainda que o sistema tenha adotado um formato de adesão através da instituição de uma nova estrutura, estabelecendo que, para que os estados e municípios pudessem integrá-lo, deveriam promover a “criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS)”,<sup>47</sup> de forma que os entes federados passaram a ser responsáveis pela organização da demanda, em alguns casos, criando condições de produção através de desonerações tributárias, flexibilização urbanística e até a cessão de terrenos públicos, para o atendimento

<sup>45</sup> Raquel Rolnik escreveu sua tese de livre-docência, intitulada: “Guerra dos Lugares”, e no capítulo sobre “A Utopia da Cidade para Todos” a autora faz uma reflexão sobre a expansão do complexo imobiliário-financeiro, descrevendo a experiência de São Paulo na seara urbanística. Mais recentemente, em 2019, a autora publicou a 2ª edição do seu livro de mesmo título.

<sup>46</sup> ROLNIK, Raquel. Democracia no Fio da Navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Rev. Bras. Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 11, n. 2, p. 45-46, 2009.

<sup>47</sup> A intenção precípua do governo era: “garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas”. CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*. Maio de 2011. Rio de Janeiro - RJ - Brasil, p. 2.

da demanda de baixa renda,<sup>48</sup> pode-se dizer que o Programa tem reforçado a lógica de “conurbação”, uma vez que é unânime a constatação de que houve uma periferização das intervenções habitacionais nas cidades, seja pela limitação de oferta de terrenos nas áreas consolidadas das cidades, mas não só, também pela ausência de instrumentos eficientes de combate à especulação imobiliária e consequente cumprimento do princípio da função social, fatores que contribuem para submeter “as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos empregos, comércio, serviços, equipamentos públicos e a se deslocarem cotidianamente por longos períodos e longas distâncias”.<sup>49</sup>

O programa apresentou três fases distintas, sendo que já na primeira fase adotou a meta de construção de 1 milhão de novas unidades habitacionais, para, então, alcançar a meta de 2 milhões de novas unidades na sua segunda fase em 2011, com o PMCMV 2 e, finalmente, o PMCMV 3 (2016),<sup>50</sup> cuja proposta era atingir a construção de mais de 2 milhões de unidades, evidenciando, assim, que o programa é o maior e mais abrangente programa habitacional criado no país desde a extinção, em 1985, do Banco Nacional de Habitação – BNH, tendo contratado de julho de 2009 a julho de 2018 cerca de 5.357.940 milhões de unidades para diferentes faixas de renda,<sup>51</sup> portanto, suplantando outros programas habitacionais que desapareceram ou foram por ele incorporados.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Maio de 2011. Rio de Janeiro – RJ – Brasil, p. 6.

<sup>49</sup> AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 60.

<sup>50</sup> AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 19.

<sup>51</sup> Fonte: Ministério das Cidades/Portal da Transparência, em 02 de outubro de 2018. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em: 02 out. 2018.

<sup>52</sup> Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), Programa Crédito Solidário (PCS) e Provisão Integrada à Urbanização de Favelas dentro do PAC, bem como as “natimortas” linhas programáticas propostas pelo PlanHab 2009. ROSSETTO-NETTO, Adelcke; D’OTTAVIANO, Camila. *Habitação em área central via Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades. Alternativas possíveis.* XVIII ENANPUR, NATAL, 2019, p. 03.

**TABELA 1**  
Programa Minha Casa, Minha Vida - julho 2009 a julho 2018

Faixa	Nº de UH Contratadas	%	Valor Contratado (R\$)	%
Faixa 1	1.855.324	34,63%	89.322.835.337	20,44%
Faixa 1,5	118.930	2,22%	14.702.803.395	3,37%
Faixa 2	2.745.817	51,25%	272.805.424.516	62,44%
Subtotal Faixa 3	637.869	11,91%	60.095.409.647	13,75%
<b>TOTAL</b>	<b>5.357.940</b>	<b>100,00%</b>	<b>436.926.472.895</b>	<b>100,00%</b>
PMCMV Entidades	78.151	1,46%	2.214.647.949	0,51%

Fonte: Ministério das Cidades/Portal da Transparência, 02 de outubro de 2018. OBS.: Os dados para Faixa 1,5 são relativos aos anos 2016, 2017 e 2018. Para as demais faixas os dados são relativos a todo o período.

Ressalte-se que foi o primeiro programa habitacional a subsidiar com recursos públicos o crédito habitacional para famílias sem renda suficiente para acessar financiamentos, instituindo, inclusive, um dos segmentos a ser beneficiado pelo programa com altíssimo subsídio, que alcançava até 95% do valor da unidade, atribuído à Faixa 1, que representa a maior parcela do déficit habitacional do país, alcançando cerca de aproximadamente 90%. Entretanto, é válido, também, colocar que o programa respondeu por apenas 25% do seu investimento total, ou seja, cerca de 38,8% das unidades contratadas nessa linha de crédito. Rossetto-Netto & D'Ottaviano esclarecem que:

A Faixa 1 do Programa previu originalmente dois modelos de operação: um a partir da ação dos governos locais, associados a empresas construtoras, alimentado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); outro a ser encampado pelas próprias famílias organizadas em associações e cooperativas, alimentado pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O PMCMV-FAR tornou-se o modelo predominante, com as construtoras assumindo a ação promotora sem participação do governo local que, muitas vezes, era um agente omissor, ou fazia apenas o necessário para facilitar as operações das construtoras (FLACH 2016).<sup>53</sup>

Nesse diapasão, os movimentos sociais organizados em prol da moradia demandaram junto ao governo federal uma perspectiva de atuação através de um

<sup>53</sup> ROSSETTO-NETTO, Adelcke; D'OTTAVIANO, Camila. *Habitação em área central via Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades*. Alternativas possíveis. XVIII ENANPUR, NATAL, 2019, p. 04.



modelo de programa federal de autogestão que se assemelhasse ao Programa Crédito Solidário (PCS), voltado para as entidades, de cunho menos burocrático. Sendo assim, o governo federal instituiu o subprograma Minha Casa, Minha Vida Entidades (MCMV-E),<sup>54</sup> estruturado para atender a um grupo de pessoas e famílias com renda de até três salários mínimos, cujo acesso ao crédito habitacional se daria através de entidades organizadas, associações, conselhos comunitários, utilizando, para tanto, os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social.<sup>55</sup> De acordo com o Ministério das Cidades o programa previa que os entes federados, estados e municípios poderiam ter contrapartida complementar, através do aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis necessários à composição do investimento a ser realizado (Ministério das Cidades, 2018).

Trata-se de uma modalidade do programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” – considerado o maior da nossa história – denominada Minha Casa Minha Vida – Entidades. Voltada exclusivamente à Faixa 1 (para famílias com renda de até 1.600 reais), procura se diferenciar da produção empresarial apoiando-se na tradição da produção habitacional autogestionária empreendida, particularmente no fim dos anos de 1980 e ao longo dos 90, por organizações comunitárias e movimentos populares em alguns lugares do país, e que preconiza a participação dos futuros moradores em todo o processo de conquista e construção da moradia: os contratos são feitos com entidades populares (associações, cooperativas, sindicatos), que organizam e indicam integralmente as famílias beneficiárias e podem administrar as obras diretamente, em regime de produção com autogestão, com trabalho em mutirão ou não, ou contratar construtoras para executá-las por empreitada global.<sup>56</sup>

É importante apontar uma inflexão no programa, cuja característica central se baseia na tendência de parcerias entre os setores públicos e privados, mas sob um viés capitalista urbano, ou seja, que emprega esforços em tornar a cidade um empreendimento com traços essencialmente empresariais, sem buscar focalizar em processos de transformação social, como diz Harvey, “o poder de organizar o espaço advém de todo um complexo de forças organizadas por diversos agentes sociais. É um processo tão mais conflituoso quanto mais variada a densidade social num determinado espaço ecológico”.

<sup>54</sup> De acordo com dados do Ministério das Cidades (Tabela 1), do total de recursos contratados pelo PMCMV nos seus 10 anos de existência, apenas 0,51% foi destinado ao Entidades, totalizando 78.151 unidades contratadas.

<sup>55</sup> ROSSETTO-NETTO, Adelcke; D'OTTAVIANO, Camila. *Habitação em área central via Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades*. Alternativas possíveis. XVIII ENANPUR, NATAL, 2019, p. 04.

<sup>56</sup> AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 19, p. 294.

Sendo assim, o Programa junto aos setores financeiros, como a CEF, adota uma postura de “empresariamento urbano”, desconsiderando a realidade de uma entidade civil que deveria ser tratada como tal, sem os critérios inflexíveis exigidos para empresas estruturadas para o lucro e a construção civil, com tecnologia e aparelhamento próprios, atingindo sobremaneira o Programa – Entidades. Aparentemente, esse motivo justifica as evidências que colocam o PMCMV – Entidades com um índice muito abaixo do esperado, tendo efetivamente sido entregues (até 31.12.2016) apenas 13,9% do contratado, embora alguns autores apontem que uma das maiores dificuldades das entidades é a indisponibilidade de terrenos, atrasando as operações já contratadas, mas se for conjugado ao que já foi mencionado, reforça a inteligência. Conforme os dados indicam:

No geral, a Faixa I entregou 64,6% de suas 1.741.067 unidades habitacionais, o que denota nível reduzido de conclusão das obras. Foram realizados, de 2009 a 2016, 15.771 contratos de empreendimentos e, destes, 1.058 referem-se aos anos de 2015 e 2016. Logo, 6,7% dos contratos encontram-se nos limites estabelecidos pelo Programa, ou seja, a concretização dos conjuntos em um ano após sua contratação, prorrogáveis por até mais seis meses. Assim, contratos assinados posteriormente a esse período encontram-se atrasados. A respeito disso, destaca-se a auditoria encomendada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) à Organização Latino Americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores, para as obras PMCMV/FAR.

## 4 Considerações finais

Atualmente, o programa está em franca retração, uma vez que vem sofrendo cortes e limitações praticados desde meados de 2015, tendo sido paralisado, inclusive, no governo de Michel Temer (2016/2017), quando se registrou o cancelamento de contratações feitas pelo PMCMV-E, “além do redirecionamento do Programa, com a alteração das regras vigentes na Faixa 1 (como o aumento da contribuição e a diminuição do subsídio), a criação da Faixa 1,5 (financiamento habitacional de 30 anos com taxas de juros diferenciadas)”, de forma que houve a priorização de recursos voltados ao favorecimento do mercado imobiliário seja com a manutenção das Faixas 2 e 3,<sup>57</sup> mas, também, as respectivas elevações dos tetos de financiamento para cada uma dessas modalidades de faixa.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> As faixas 2 e 3 atendem a famílias cuja renda estão acima de R\$2.600,00 até R\$9.000,00, para os da faixa 3.

<sup>58</sup> ROSSETTO-NETTO, Adelcke; D’OTTAVIANO, Camila. *Habitação em área central via Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades*. Alternativas possíveis. XVIII ENANPUR, NATAL, 2019, p. 22.

É de se colocar, também, que a definição de projetos sem qualquer variação que responda à multiplicidade de espaço e características próprias do território reforça uma fragilidade nessa proposição de enquadramento de projetos padronizados. É o que Nascimento *et al.* entendem quanto à produção do Programa e o desenho dos projetos em geral:

Tal raciocínio demonstra também a desconsideração com condicionantes físico-ambientais locais (insolação, ventilação e características topográficas e geológicas), replicando contínua e irrefletidamente o uso de um mesmo projeto para condições de lugar distintas. Não há também nenhuma proposição de justaposição das unidades habitacionais que poderia conformar outros modelos (casa individual, casas justapostas/geminadas, casas bplex, sobrados, blocos maiores, áreas livres, pilotis, etc.).<sup>59</sup>

Essa questão se dá porque o Programa carrega uma característica que é a de ser um programa anticíclico e, portanto, que se destina à produção em larga escala de moradias por grandes construtoras, em especial na Faixa 1, cujo ganho ocorre, sobretudo, através da produção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, onde ainda se tem acesso à terra e o seu valor é mais barato, promovendo, assim, o espraiamento da mancha urbana da cidade, com a ocupação periférica dos empreendimentos.<sup>60</sup>

Ao mesmo tempo, o que se evidencia é uma dificuldade em se acessar a terra bem localizada, cujos efeitos desse processo refletem não só na população como no Poder Público, que passa a ter um custo maior para atender, por exemplo, a uma demanda de aumento da malha viária, das linhas de transportes públicos, das redes de saneamento e de energia. Se bem que muitas vezes e por longo tempo esses efeitos recaem quase que exclusivamente sobre a população, uma vez que se veem desprovidos desses serviços, sem que haja iniciativas tomadas para minimizar o fato de que não tiveram escolha em morar em local tão distante.

Ressalte-se que, por conta deste modelo habitacional adotado no sistema brasileiro, as “tipologias habitacionais foram sistematicamente replicadas”, para que os custos dos projetos fossem minimizados e os ganhos de escala e fundiários fossem ampliados ainda que promovessem os mesmos modelos de produção dos grandes conjuntos habitacionais padronizados e periféricos da época do Banco Nacional de Habitação, nas décadas de 1960 a 1980.

<sup>59</sup> AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 19, p. 211.

<sup>60</sup> ROSSETTO-NETTO, Adelcke; D’OTTAVIANO, Camila. *Habitação em área central via Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades*. Alternativas possíveis. XVIII ENANPUR, NATAL, 2019, p. 07.

---

### The social housing policy in Brazil: The inflection of housing policy by the My House, My Life Program

**Abstract:** The present work aims to expose and discuss the issue of social housing in Brazil, bringing its contextualization in the country, but takes advantage of the theme to analyze the program my house my life and its inflection, recognizing the critical aspects of Referred to in this program. To do so, it establishes a bibliographic research on the subject and brings the considerations of renowned authors of the urban area and the law. At the same time that the work identifies the fragilities of the housing policy in Brazil, or over the decades, also considers it pertinent to explore the difficulties revealed by the program that, although it is recognized a project that benefited Countless low-income families, too, present a plexus of fragilities that must be evidenced and overcome, so that dignified housing, as a constitutional right recognized in the system of the paternal, is effectively implemented in society.

**Keywords:** Social housing policy. Program My Home My Life. Dignified housing.

---

## Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes; ROCHA A. A.; GOLDENFUM F. P.; AMIN L. A.; PEREIRA P. P. F.; BERTHOLD S.; CORTESE V. A. B. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 14, p. 427, 2016.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Minha casa... E a cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados Brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARANHA, Marcio Iório. Intervencionismo social e neoliberalismo, ou liberalismo construtor: a precisão de seus conceitos mediante a análise da gradação do controle estatal e de sua política de prioridades. *In: Revista de Informação Legislativa*, 135(34), p. 4, 1997.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil* (Vol. 1). São Paulo: UNESP, 2014. Disponível em: [https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos\\_pioneiros\\_vol1](https://issuu.com/edicoessescsp/docs/trechos_pioneiros_vol1). Acesso em: 3 nov. 2018.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*. Maio de 2011. Rio de Janeiro – RJ – Brasil.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil 2013. *In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. *Direito Legal e Insulto Moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Rio de Janeiro: Garamond (Coleção Direitos, conflitos e segurança pública), 2011.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Equality, dignity and fairness: Brazilian citizenship in comparative perspective. *In: Critique of Anthropology*, London: Sage Publications, vol. 33, p. 138, 2013.

CORREIA, Telma de Barros; GHOUBAR, Khaled; MAUTNER, Yvonne. *Brasil, suas fábricas e vilas operárias*. PÓS, n. 20, 2006.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois. *Rev. UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, 2013.

FERNANDES, Lannes Fernando. Os discursos sobre as favelas e os limites ao direito à cidade. *In: Cidades*. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2(3), p. 37-62, 2005. Disponível em: [http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/os\\_discursos\\_sobre\\_as\\_favelas\\_e\\_os\\_limites\\_ao\\_direito\\_cidade.pdf](http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/os_discursos_sobre_as_favelas_e_os_limites_ao_direito_cidade.pdf). Acesso em: 12 mar. de 2015.

GUIMARÃES, Iracema Brandão. Periferias e territórios sob efeitos conjugados da precarização: algumas tendências. *In: Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 1, p. 89-104, 2011, p. 93.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente – disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Trad. de Claudio Carina e rev. Técnica de Luísa Valentini. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEEDS, Elizabeth. Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças a democratização em nível local. *In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. Um Século de Favela*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do Direito Autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgência em Saramandaia*. Salvador: EDUFBA, 2019.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. O desafio da participação popular na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, 48(6), p. 1431-1450, 2014.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

ROLNIK, Raquel. Democracia no Fio da Navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Rev. Bras. Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 11, n. 2, p. 45-46, 2009.

SEELAENDER, Aírton Cerqueira-Leite. Pondo os pobres no seu lugar – igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. *In: COUTINHO, Jacintonelson de Miranda, BARRETO LIMA, Martorio Mont'Alverne (Org.). Diálogos constitucionais: Direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*. Maio de 2011. Rio de Janeiro – RJ – Brasil.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MEYLAN, Arleide. A política de habitação social no Brasil: as inflexões da política habitacional pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 77-97, jan./jun. 2019.

---