



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GABRIEL VINICIUS JESUS MAIA MEDEIROS

**AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA HABITACIONAL
BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE A LEI 14.620 DE 2023 E O
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

**MOSSORÓ
2023**

GABRIEL VINICIUS JESUS MAIA MEDEIROS

**AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: UMA
ANÁLISE SOBRE A LEI 14.620 DE 2023 E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA
VIDA**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da profª Dra. Ana Maria Bezerra Lucas.

**MOSSORÓ
2023**

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

MM488 Medeiros, Gabriel Vinicius Jesus Maia Medeiros.
a AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA HABITACIONAL
BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE A LEI 14.620 DE
2023 E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA / Gabriel
Vinicius Jesus Maia Medeiros Medeiros. - 2023.
54 f. : il.

Orientador: Ana Maria Bezerra Lucas.
Monografia (graduação) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Curso de Direito, 2023.

1. Habitação. 2. Direito à moradia. 3. Programas
Habitacionais. 4. Déficit Habitacional. I. Lucas,
Ana Maria Bezerra, orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

GABRIEL VINICIUS JESUS MAIA MEDEIROS

**AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: UMA
ANÁLISE SOBRE A LEI 14.620 DE 2023 E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA
VIDA**

Monografia apresentada ao Departamento de
Ciências Sociais Aplicadas, do Centro de
Ciências Sociais Aplicadas e Humanas da
Universidade Federal Rural do Semi-Árido
como parte dos requisitos para obtenção do
grau de Bacharel em Direito, sob a orientação
da profª Dra. Ana Maria Bezerra Lucas

Aprovada em: 11 / 10 / 2023

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



ANA MARIA BEZERRA LUCAS

Data: 17/10/2023 09:42:55-0300

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

Profª. Dra. Ana Maria Bezerra Lucas – UFERSA
Orientadora

Documento assinado digitalmente



DANIEL ARAUJO VALENCA

Data: 17/10/2023 08:26:28-0300

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

Prof. Dr. Daniel Araújo Valença - UFERSA
Membro

Documento assinado digitalmente



TAMMS MARIA DA CONCEICAO MORAIS CAMPO

Data: 16/10/2023 08:58:03-0300

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

Profª. Dra. Tamms Maria da Conceição Moraes Campos - UFERSA
Membro

Dedico

Aos meus pais Eilton Medeiros e Geane Medeiros, por todo o apoio e carinho durante minha trajetória acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Eilton e Geane, que sempre foram meu maior apoio e despertaram em mim a paixão pela pesquisa e o reconhecimento pelo valor da educação desde muito cedo.

A minha avó, Francisca (in memoriam), dona de uma força inexplicável e uma das minhas maiores inspirações.

Aos meus irmãos, Érick e Lorenzo, por toda a parceria e bons momentos que a gente divide diariamente.

Aos meus tios, Dalva e Lyle, por todo o apoio e confiança na minha jornada.

À Kadu, por todo o companheirismo nesses quase seis anos de graduação.

À Camila e Deymisson, por toda a amizade e cumplicidade ao longo dos últimos anos e por sempre acreditarem nas minhas escolhas.

À Ana Letícia, Navarro, Lucas, Ikaro, Ewerton, Renata, Leonardo, Fernando, Anne e ao nosso grupo de amigos chamado de “Topetes” agradeço pelos mais de 6 anos de amizade e por todas as coisas incríveis que passamos juntos, vocês são para mim sinônimo de carinho e conforto.

A minha orientadora, Ana Maria, por toda a ajuda e apoio durante o processo de pesquisa e escrita, seus conselhos e direcionamentos foram inestimáveis.

Ao GEDIC, ao Grupo de História Constitucional e a todos que tive a oportunidade de conhecer nesses espaços, por mostrarem que o direito vai muito além do que é visto nos manuais.

A todo o corpo docente do curso de Direito da UFERSA, por oferecer instrumentos para o meu desenvolvimento crítico e por me dar a oportunidade de me apaixonar pela minha formação.

À UFERSA, por ter sido minha segunda casa nesses últimos cinco anos, e por me mostrar na prática a importância de uma educação pública, gratuita e de qualidade no semiárido nordestino.

E, por fim, agradeço a todos e, especialmente, à jornada que me trouxe até aqui.

Sem obsessão, a vida não é nada.

John Waters

RESUMO

Problemas no acesso à moradia digna fazem parte da realidade dos brasileiros desde o século XIX, porém, as soluções apresentadas pelo poder público sempre se concentraram mais em afastar a população dos centros urbanos, sem uma preocupação real com o tipo de habitação em que residiriam os cidadãos. Como resultado, o espaço urbano nas cidades é ocupado de forma desigual, com famílias de baixa renda fixando residência em locais distantes e com pouca infraestrutura. O déficit habitacional é uma grande preocupação no país, diversas pessoas precisam recorrer a formas insalubres e perigosas de moradia por não dispor de recursos para acessar o mercado imobiliário formal e incorrendo na violação do direito à moradia estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Enquanto isso, os centros urbanos passam por processos de especulação imobiliária, que aumentam significativamente os valores dos terrenos e imóveis, e dificultam ainda mais o acesso para os grupos sociais com renda mais baixa. A pesquisa investiga de que forma o Programa Minha Casa, Minha Vida, reestabelecido pela Lei nº 14.620 de 2023, apresenta, em seu instrumento normativo, elementos capazes de atenuar a desigualdade no acesso à moradia urbana. Para tanto, a partir de uma pesquisa bibliográfica, foi realizada a contextualização dos elementos de mitigação do déficit habitacional presentes na Lei nº 14.620 de 2023 e os termos do novo Programa Minha Casa, Minha Vida com a realidade prática do acesso a moradia no Brasil. Como resultado o trabalho se divide em 3 capítulos, sendo eles: 1 - A política urbana habitacional no Brasil e suas implicações na efetivação do direito à moradia; 2 - O déficit habitacional e a especulação imobiliária; 3 - Análise do Programa Minha Casa, Minha Vida e o direito à moradia. Como método de abordagem foi utilizado o materialismo histórico dialético, onde foi possível concluir que o déficit habitacional ainda é um problema muito presente no país, tendo conexão direta com a exploração econômica de áreas urbanas e imóveis destinados para a moradia. As políticas habitacionais, incluindo o Programa Minha Casa, Minha Vida lançado em 2009, apresentaram soluções mais focadas nas necessidades econômicas do mercado, o que prejudicou as necessidades da população, e propiciou uma ocupação desigual dos centros urbanos. Na pesquisa foi possível averiguar que o déficit habitacional ainda é um problema muito presente no país e se conecta diretamente com a exploração econômica de áreas urbanas e imóveis destinados para a moradia. A Lei nº 14.620 de 13/07/2023 se comparada com as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida (2009), dispõe de mecanismos inovadores que levam em consideração as necessidades dos sujeitos, porém é importante destacar que dado o contexto, é preciso investir em estruturas que vão além dos programas habitacionais. É necessário entender o direito à moradia digna como o objetivo principal e, por este motivo, desenvolver formas de coibir a mercantilização predatória do solo e garantir o atendimento daqueles que necessitam, em vistas disso, foi realizado o exame das problemáticas causadas pela especulação imobiliária e os contextos que levam as famílias a buscarem moradias irregulares avaliando os seus efeitos na qualidade de vida dos cidadãos que não tem o acesso a infraestrutura necessária ou aos equipamentos públicos básicos. A discussão utilizou como base exemplificativa o caso da cidade Mossoró/RN, onde se verificou que para cumprir seus objetivos sociais, se faz necessário coibir a mercantilização predatória do solo e garantir o atendimento daqueles que necessitam de uma moradia digna.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação; Direito à moradia; Programas Habitacionais; Déficit Habitacional.

ABSTRACT

Problems with access to decent housing have been part of the reality of Brazilians since the 19th century, but the solutions presented by public authorities have always focused more on moving the population away from urban centers, without any real concern for the type of housing in which citizens lived. As a result, urban space in cities is occupied unevenly, with low-income families taking up residence in distant places with little infrastructure. The housing deficit is a major concern in the country, with many people having to resort to unhealthy and dangerous forms of housing because they don't have the resources to access the formal real estate market, thus violating the right to housing established by the 1988 Federal Constitution. Meanwhile, urban centers are undergoing processes of real estate speculation, which significantly increase the value of land and property and make access even more difficult for social groups with lower incomes. The research investigates how the Minha Casa, Minha Vida Program, reestablished by Law nº 14.620 of 2023, presents, in its normative instrument, elements capable of mitigating inequality in access to urban housing. To this end, a bibliographical survey was conducted to contextualize the elements for mitigating the housing deficit in Law nº 14.620 of 2023 and the terms of the new Minha Casa, Minha Vida Program with the practical reality of access to housing in Brazil. As a result, the work is divided into three chapters: 1 - Urban housing policy in Brazil and its implications for the realization of the right to housing; 2 - The housing deficit and real estate speculation; 3 - Analysis of the Minha Casa, Minha Vida Program and the right to housing. The method used was dialectical historical materialism, which led to the conclusion that the housing shortage is still a very present problem in the country, and has a direct connection with the economic exploitation of urban areas and real estate intended for housing. Housing policies, including the Minha Casa, Minha Vida program launched in 2009, have presented solutions more focused on the economic needs of the market, which has undermined the needs of the population and led to an unequal occupation of urban centers. The research revealed that the housing shortage is still a major problem in the country and is directly linked to the economic exploitation of urban areas and real estate intended for housing. Law nº 14.620 of 13/07/2023, when compared to the guidelines of the Minha Casa Minha Vida Program (2009), has innovative mechanisms that take into account the needs of individuals, but it is important to note that given the context, it is necessary to invest in structures that go beyond housing programs. It is necessary to understand the right to decent housing as the main objective and, for this reason, to develop ways of curbing the predatory commercialization of the land and guaranteeing that those who need it are served. In view of this, an examination was made of the problems caused by real estate speculation and the contexts that lead families to seek out irregular housing, evaluating its effects on the quality of life of citizens who do not have access to the necessary infrastructure or basic public facilities. The discussion used the case of the city of Mossoró/RN as an example, where it was found that in order to fulfill its social objectives, it is necessary to curb the predatory commercialization of the land and ensure that those who need decent housing are taken care of.

KEY-WORDS: Housing; Right to housing; Housing programs; Housing deficit.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Déficit Habitacional no Brasil de acordo com Região (2016-2019)

Tabela 2 – Déficit Habitacional no Brasil por situação de acordo com Região (2016-2019)

Tabela 3 – Formas de Habitação Precária de acordo com Região

Tabela 4 – Déficit Habitacional no Brasil de acordo com Região (2007)

Tabela 5 – Déficit Habitacional no Brasil de acordo com Região (2011)

Tabela 6 – Déficit Habitacional no Brasil de acordo com Região (2012)

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO.....	11
1 - POLÍTICA URBANA HABITACIONAL NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA	15
2 - O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL E A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA.....	25
3 - ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E O DIREITO À MORADIA.....	36
II - CONCLUSÃO.....	48
IV - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51

INTRODUÇÃO

A problemática relacionada à moradia faz parte da realidade urbana brasileira desde o final do século XIX e é resultante da ocupação desigual dos espaços que leva em conta critérios financeiros e acaba dificultando o acesso de grupos populacionais a serviços essenciais - indisponíveis para determinadas localidades - infraestrutura necessária, fazendo com que cidadãos de baixa renda precisem recorrer a formas irregulares de moradia, por não poder arcar com os custos elevados dos imóveis. (CANO, 2013). Para lidar com as crises ocupacionais urbanas, ainda no século XIX, surgiram os primeiros programas habitacionais.

Essas primeiras iniciativas tinham caráter higienista, baseadas em crenças burguesas que buscavam embelezar as grandes cidades e imitar a estética europeia. E para isso, ocorria a remoção de cortiços e favelas de área centrais, e a consequente realocação de seus moradores para áreas distantes, sem nenhum acesso a infraestrutura (OLIVEIRA SOBRINHO, 2013). Ao longo do século XX, foram editadas diversas leis e propostos múltiplos programas que visavam mitigar o déficit habitacional no Brasil. Porém, mesmo com abordagens distintas ao longo do tempo, a desigualdade ocupacional ainda é uma realidade presente nos centros urbanos brasileiros.

O déficit habitacional ainda é muito presente no país e se manifesta de diversas formas, tais como, moradias inadequadas, aluguéis ou financiamentos caros que acabam por impactar a maior parte da renda familiar com essas despesas. A especulação imobiliária nos grandes centros urbanos tem contribuído significativamente para o aumento nos valores de compra e aluguel de imóveis. Enquanto diversas famílias não têm o seu direito à moradia adequada respeitado, grupos com acesso à capital financeiro lucram com a valorização da terra, e contribuem para uma formação do espaço urbano marcada pela desigualdade, que limita determinadas localidades a famílias com mais recursos financeiros.

As famílias de baixa renda que não podem arcar com os preços dos imóveis em determinadas localidades, acabam por fixar residência em bairros distantes, sem a devida infraestrutura física ou equipamentos públicos necessários, muitas vezes de forma irregular e em áreas de risco. Essa separação, motivada por renda, faz com que os cidadãos tenham que percorrer longas distâncias para acessar seus locais de trabalho, os serviços públicos básicos e opções de lazer. Fato que ainda é agravado pela ausência de transporte público coletivo e de infraestrutura geral dos núcleos urbanos ocupados por famílias de baixa renda.

Nesse contexto, em 2009, surgiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que através da edificação de unidades habitacionais e o oferecimento de condições especiais de financiamento buscava impulsionar a economia e diminuir a necessidade por moradia. O PMCMV foi responsável por garantir a milhões de famílias o acesso a imóveis. E até o ano de 2020 mais de 5 milhões de residências foram entregues (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2020). Porém, diversas críticas foram feitas ao programa, que ficou ativo entre os anos de 2009 e 2020, e aos seus objetivos.

As principais críticas à atuação do PMCMV, na sua concepção original, dizem respeito ao enfoque na produção de unidades imobiliárias, sem necessariamente levar em consideração as necessidades das famílias mais pobres e garantir o seu direito à moradia digna com toda a infraestrutura e equipamentos públicos necessários. O foco na construção foi mais benéfico para empresas de alguns setores, desde a construção aos fornecedores de serviços e matérias primas, e gerou também especulação, pois sujeitos tiveram a oportunidade de adquirir imóveis em empreendimentos de custo mais baixo.

Diante disto, a pesquisa teve como foco a atuação do Programa Minha Casa, Minha Vida, criado através da lei N°11.977/09, com o intuito de demonstrar como foi realizado o atendimento da população e os impactos de seus resultados nos índices do déficit habitacional no país. É importante ressaltar que as necessidades das famílias brasileiras são diversificadas, é preciso ver os pontos positivos e negativos da atuação do programa, para dessa forma desenvolver repertório para averiguar as novas políticas habitacionais e suas propostas. A mais recente iniciativa de porte nacional, no que concerne à habitação, é a nova edição do Programa Minha Casa, Minha Vida, que apresenta novas diretrizes e objetivos à política habitacional.

A afirmação pode ser verificada através da edição da Lei nº14.620/2023, que retoma o Programa Minha Casa Minha Vida pelo Governo Federal e traz novas regras de subsídios e faixas de renda das famílias que poderão ser as beneficiárias da política. Diante disto e face ao contexto de desigualdade ocupacional urbana no Brasil, é fundamental entender como o atual maior programa habitacional, com abrangência em âmbito federal, a partir de seus propósitos e elementos apresentam a possibilidade de mitigação da falta de acesso à moradia e a oferta de moradia para a população.

A temática foi escolhida, pois a moradia, além de um direito básico, é algo essencial ao cidadão que influencia em diversos aspectos da vida cotidiana. Residir em bairros sem infraestrutura faz com que a população tenha outros direitos negados, como o à saúde e à educação. Em muitos casos, as pessoas precisam passar por longos deslocamentos para acessar seus locais de trabalho, em bairros inacessíveis para famílias de baixa renda, e sequer tem a

possibilidade de utilizar os equipamentos públicos presentes nessas áreas. Assim, é fundamental discutir o acesso a moradia através de programas habitacionais, para propiciar aos cidadãos meios para uma existência digna.

Sendo assim, mostra-se relevante analisar os elementos do programa habitacional, de forma contextualizada com a realidade de ocupação espacial e desigualdade no acesso a imóveis urbanos e para isto tem-se como questão problema: de que maneira o Programa Minha Casa Minha Vida, reestabelecido pela Lei nº 14.620 de 13/07/2023 tem, em seus elementos normativos, mecanismos capazes de atenuar a desigualdade social de acesso a moradia urbana no Brasil do Século XXI? Com este intuito foram definidos os seguintes objetivos específicos: Verificar o histórico das políticas urbanas do país, e as tentativas de mitigação do déficit habitacional realizadas pelo poder público ao longo do Século XX; Identificar as relações entre a especulação imobiliária, e consequente aumento nos custos de moradia, e a irregularidade fundiária; Analisar os elementos da Lei nº 14.620 de 13/07/2023 comparando com as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida desde a sua criação em 2009.

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa teve caráter qualitativo, com foco na análise bibliográfica na legislação, livros, artigos e outras produções acadêmicas acerca da irregularidade urbana no país, como forma de contextualizar a reflexão acerca dos elementos de mitigação do déficit habitacional presentes na Lei nº 14.620 de 2023 e os termos do novo Programa Minha Casa, Minha Vida com a realidade prática do acesso a moradia no Brasil.

Na análise dos dados fez-se uso do materialismo histórico dialético que possibilita a reflexão e o entendimento de que a política habitacional está condicionada a divisão de classes, presentes na sociedade brasileira e, muitas das vezes, pode servir para aprofundar a desigualdade social. Por este motivo, o Estado, a partir de um governo progressista de esquerda, precisa estar atento as relações sociais e econômicas, entendendo que há uma disputa de classes sociais dentro da sociedade brasileira e, programa que define e resguarda direitos, como o PMCMV que possibilita o acesso ao direito à moradia, deve, minimamente, contribuir para a efetivação de justiça social e efetivação de direitos afastando interesses econômicos e objetivando atender os interesses das populações em situação de vulnerabilidade social.

Dessa maneira, o trabalho foi dividido em três capítulos, no primeiro “A política urbana habitacional no Brasil e suas implicações na efetivação do direito à moradia” é realizada uma análise descritiva e diagnóstica acerca do histórico das políticas habitacionais no Brasil, através da verificação de instrumentos normativos responsáveis pela criação de programas e da avaliação do impacto dessas medidas. Nesse momento, a reflexão foi focada em como o acesso

a moradia foi tratado pelo poder público ao longo do Século XX e como isso se relaciona com o atual cenário de irregularidade urbana.

De forma subsequente, no capítulo “O déficit habitacional e a especulação imobiliária” são analisados dados do déficit habitacional produzidos pela Fundação João Pinheiro, com detalhamento das particularidades de cada tipo de déficit apresentado nas pesquisas. Nele foi feito o exame das problemáticas causadas pela especulação imobiliária e os contextos que levam as famílias a buscarem moradias irregulares, a reflexão buscou avaliar os efeitos desse cenário na qualidade de vida dos cidadãos que não tem o acesso a infraestrutura necessária ou aos equipamentos públicos básicos. A discussão utilizou como base exemplificativa o caso da cidade Mossoró/RN, neste intuito foi realizada pesquisa bibliográfica sobre a especulação imobiliária no município e características das moradias desenvolvidas pelo poder público para famílias de baixa renda.

No terceiro capítulo, intitulado “Análise do Programa Minha Casa, Minha Vida e o direito à moradia”, foi feita avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida e de seus objetivos, desde a sua criação em 2009, mas com ênfase na nova fase do programa, regulamentada através da Lei nº14.620 de 2023. A apreciação do instrumento jurídico e demais elementos normativos foi realizada a partir da conexão com o cenário de irregularidade urbana no país e o histórico das políticas habitacionais por parte do poder público.

Como resultados da pesquisa foi possível averiguar que o déficit habitacional ainda é um problema muito presente no país, que se conecta diretamente com a exploração econômica de áreas urbanas e imóveis destinados para a moradia. As políticas habitacionais, incluindo o Programa Minha Casa, Minha Vida, versão 2009, apresentaram soluções mais focadas nas necessidades econômicas do mercado, o que prejudicou as necessidades da população, e propiciou uma ocupação desigual dos centros urbanos.

Ainda é possível afirmar que a nova versão do PMCMV tem objetivos mais conectados com o atendimento das famílias de baixa renda, porém ainda não é possível verificar se o programa tem a capacidade de se atualizar de acordo com o desenvolvimento das demandas dos cidadãos que necessitam dele para aquisição de sua moradia. Além disso, a pesquisa mostrou que as necessidades habitacionais da população demandam uma série de ações do poder público que vão além da criação de programas, é preciso trabalhar em mecanismos para coibir práticas comerciais abusivas com o solo urbano e em formas práticas de acompanhar o atendimento dos cidadãos.

1 A POLÍTICA URBANA HABITACIONAL NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A formação do espaço urbano no Brasil é historicamente marcada por uma série de incoerências políticas e sociais, o que gerou uma considerável desigualdade socioespacial nos núcleos urbanos do país. Com isso, é possível notar o surgimento de problemáticas, como a ausência de infraestrutura urbana, a precariedade dos serviços públicos e o déficit habitacional. Questões estas, que são ainda mais sensíveis para famílias de baixa renda, que nem sempre dispõem de recursos para o acesso a moradias regularizadas.

Maricato (1996) reforça que as sequelas geradas pela ocupação desigual e consequente segregação ambiental representam um mecanismo de perpetuação da pobreza e exclusão social. Problemáticas relacionadas a ocupação irregular do território não são novidade, Cano (2013) aponta para a urgência das questões habitacional e urbana no final do século XIX, resultado da ocupação periférica de espaços, que não era precedida da instalação de infraestrutura para os residentes da área.

Neste sentido, nota-se que os primeiros programas relacionados à habitação no Brasil, ainda no século XIX, pela perspectiva de Rubin e Bolfe (2014), apresentavam um caráter estritamente higienista. Logo, buscavam combater os modelos informais de habitação, como os cortiços e as favelas. Sendo assim, não havia a tentativa de revitalização desses espaços, mas sim a ideia de se voltar contra as suas formas de moradia precarizada.

Segundo Oliveira Sobrinho (2013), as condutas higienistas se aproximam do costume burguês, predominante à época, de tentar simular o modo de vida europeu e renegar os elementos puramente nacionais. Essa apreciação a costumes estrangeiros se traduzia na ideia de se tentar construir uma cidade limpa e com espaços públicos higienizados. Por isso, muitas das políticas públicas eram voltadas para campanhas de limpeza e erradicação de epidemias.

Dessa forma, os cortiços e favelas eram enxergados como um risco à noção de civilidade, tão importante às classes dominantes (OLIVEIRA SOBRINHO, 2013). Logo, a falta de recursos era encarada como um elemento que trazia sujeira as cidades e não deveria ser exposta, de forma a não chocar os cidadãos residentes em bairros nobres. As alternativas propostas pelo poder público não envolviam os interesses dos moradores em situação de vulnerabilidade.

Como resultado das práticas higienistas, a população dos cortiços e favelas passou a ser removida e transferida para novos aglomerados distantes dos centros urbanos, o que intensificou de maneira direta a ideia de separação da cidade desses sujeitos. Com a elevação

dos valores dos aluguéis e o incentivo à especulação imobiliária, é natural que tenha havido o aumento do número de núcleos irregulares. Para Bonduki (1994), as iniciativas para a construção de habitações e regulação do mercado foram nulas no governo da Velha República, o que privilegiou ainda mais a atuação do setor privado.

Essas políticas neoliberais propiciaram a utilização do espaço urbano como capital especulativo. Ao encontro desta questão, Harvey (2012) afirma que a terra não é, necessariamente, uma mercadoria no sentido mais exato do termo, mas sim uma forma fictícia de capital que advém da expectativa de uma valorização futura. Por isso, a maximização dos rendimentos sobre aluguéis tem sistematicamente afugentado famílias de baixa renda dos grandes centros urbanos e gerado efeitos significativos nas disparidades de classe.

A Constituição de 1934, conforme apontam Pádua e Souto (2021), inspirada na Constituição do México de 1917 e na de Weimar de 1919, apresentou importante inovação a partir do ponto de vista do direito à moradia e posse imobiliária em legislações nacionais; em seu artigo 113, inciso 17, determinou que é garantido o direito de propriedade, mas este não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que previsto em lei. O mesmo dispositivo apresentou também a possibilidade de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública, mediante a prévia e justa indenização.

Em face a especulação e as consequências da desigualdade socioespacial para a qualidade de vida da população urbana, novas políticas habitacionais surgem ao longo do século XX, o Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942, passa a dispor sobre os aluguéis de residências. Conforme Bonduki (1994), esse dispositivo legal representa um marco importante para as regulações urbanas no âmbito da habitação, já que até o final da década de 1930, o governo não demonstrou interesse em regulamentar as ações do setor imobiliário, o que era benéfico para a iniciativa privada.

O Decreto-lei nº 4.598, conhecido como decreto do inquilinato, de 1942, é responsável por determinações importantes para a população, pois, nele foi proposto o congelamento do preço dos aluguéis, assim em um período total de dois anos nenhum locatário poderia cobrar mais do que os valores estabelecidos até o dia 31 de dezembro de 1941. Essa medida era válida mesmo quando havia um novo contrato de locação e consequente troca de inquilinos, fosse o contrato escrito ou verbal (BRASIL, 1942).

A definição dos preços dos aluguéis era um mecanismo importante para a proteção do sujeito de baixa renda, como disposto por Bonduki (1994), uma vez que o adensamento populacional nos centros urbanos transformou a exploração da moradia em uma das principais fontes de lucro, então, o aumento sistemático das taxas cobradas por locatários era algo comum.

Porém, o autor alerta para o fato de que essa intervenção do Estado não era apenas a favor da população, mas agia também como forma de ampliar a legitimidade do regime militar e favorecer a acumulação de capital urbano.

Outro marco importante para as políticas habitacionais brasileiras foi a instituição da Fundação da Casa Popular, através do Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, para tratar exclusivamente de assuntos relacionados a urbanização. Essa organização tinha por função proporcionar a brasileiros ou estrangeiros residentes no país a mais de 10 anos a aquisição ou construção de residências para sua moradia, seja ela em área urbana ou rural (BRASIL, 1946).

Os objetivos da Fundação da Casa Popular eram amplos, se propunha ao financiamento de moradias, pesquisa habitacional, infraestrutura e até mesmo a capacitação de corpo técnico para os municípios. Porém, essas metas não chegaram a ser objetivamente cumpridas e acessadas pela população, por conta da desarticulação com outros órgãos governamentais da esfera federal, o que tornou as ações dessa organização restritas e mal distribuídas.

Em 1964, com o objetivo de possibilitar o financiamento de obras que beneficiariam famílias de baixa renda através de recursos obtidos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), surgem o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou). O atendimento das classes média e alta ocorreria a partir do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Entretanto, mesmo com as linhas de financiamento para pessoas com média salarial baixa, constatou-se que das novas habitações relacionadas à instituição financeira (que representam um total de 25% das habitações brasileiras), somente 33% delas beneficiaram a população socialmente vulnerável (MELCHORS, 2016).

Os imóveis disponibilizados para famílias com poucos recursos financeiros, de acordo com Rolnik e Nakano (2009), eram sempre localizados em periferias urbanas, onde o preço da terra era barato por não haver acesso a infraestrutura de saneamento básico e transporte coletivo e nem os equipamentos comunitários necessários. Os autores reforçam que nessas localidades não havia a oferta de empregos e não se tratavam de áreas objetivamente integradas à cidade. Dessa forma, esses sujeitos eram alocados em conjuntos urbanos e, muitas das vezes, não conseguiam acessar os serviços existentes do município ou funcionar de maneira independente, o que torna a sua ocupação insustentável e gera abandono.

A concentração dos recursos oriundos do FGTS é apontada por Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011) como o principal fator responsável pela inadimplência e extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986. Por conta dos investimentos amplamente focados na classe média, o BNH não trouxe grandes impactos quanto à habitação para sujeitos de baixa renda. O

enfoque em famílias que tinham mais recursos financeiros dificulta o acesso à moradia por parte de pessoas de baixa renda, o que ajuda a reforçar ainda mais a segregação socioespacial nas cidades.

Posteriormente, em 1972, surge a Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – CURA, que conforme apontam Chiquetti e Cordovil (2015) tratava-se de um programa vinculado ao BNH, com o objetivo de equipar áreas ociosas de infraestrutura urbana para valorizar e proporcionar sua ocupação. Em muitas ocasiões, as localidades que passariam por melhorias se tratavam de empreendimentos do próprio BNH, já que como disposto por Rolnik e Nakano (2009), a carência de equipamentos públicos era uma característica marcante desses projetos. Os vazios urbanos presentes nas cidades brasileiras, como ressalta Fest (2005), criaram a falsa impressão de valorização imobiliária que culminou no desordenamento urbano.

Dessa forma, esse mecanismo tinha como objetivo atenuar a desigualdade ocupacional nos centros urbanos. Uma medida necessária, ao se levar em consideração a ocupação desordenada de áreas sem o mínimo de infraestrutura para a população, ao mesmo tempo em que determinadas localidades apresentavam grandes espaços não ocupados que se tornavam alvo para a especulação imobiliária.

Nos anos 1990, outro mecanismo foi criado a partir da edição da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que instituiu a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). Os objetivos deste programa incluíam promover o financiamento imobiliário em geral, de acordo com condições compatíveis com as da formação de fundos respectivos, com a operação das caixas econômicas, bancos comerciais, sociedades e crédito imobiliário, e diversas outras instituições financeiras (BRASIL, 1997).

A criação do SFI se deu em um momento pós redemocratização, em um contexto em que o acesso a moradia já era amplamente discutido (a função social da propriedade já tinha previsão constitucional), mas este ainda não estava disposto como direito social na Constituição Federal, o que só veio a acontecer através da Emenda Constitucional Nº26/2000, que consagrou este direito como fundamental aos cidadãos, junto à educação, saúde, alimentação, o trabalho, o transporte, e outras garantias essenciais ao sujeito (BRASIL, 2000).

O SFI é criticado por Maricato (1998), por se tratar de um instrumento que não apresentava benefícios para a habitação de interesse social, uma vez que os recortes de renda beneficiavam as classes média e alta em detrimento das famílias mais pobres. A criação do SFI se deu em um contexto turbulento, quando o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) se encontrava fragilizado por conta da falência do Banco Nacional de Habitação, que ocorreu em 1986.

Em 1999, surge o Programa de Arrendamento Residencial que, como afirma Bonates (2008), se tratava de uma organização com o objetivo de viabilizar a construção de conjuntos urbanos para famílias com renda mensal de até seis salários mínimos. A autora explica que o programa oferecia o acesso à moradia em uma modalidade diferente, a partir de uma operação chamada de arrendamento mercantil. Nesse caso, os beneficiários acessam as unidades imobiliárias, mas elas permanecem sob a propriedade fiduciária da Caixa Econômica Federal, que seria a gestora do fundo.

Este programa teve como fonte de recursos o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que conta com financiamento do FGTS. Os arrendatários desse tipo de imóvel são responsáveis pelo pagamento de uma taxa mensal, por um período de 15 anos, quando o mesmo poderá optar pela compra do imóvel em que reside, desde que seja pago o saldo devedor ou seja realizado um financiamento para a sua quitação (BONATES, 2008).

A partir dos anos 2000, uma medida importante foi a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, através da edição da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. A instauração do programa visava a viabilização do acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de baixa renda, o apoio aos órgãos e instituições que desempenham funções no setor da habitação, e a implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios para o acesso de população hipossuficiente a moradia (BRASIL, 2005).

A criação do SNHIS ocorreu após a efetivação da Emenda Constitucional nº 26/2000, contexto em que o direito à moradia já estava disposto como fundamental, definição essa que de acordo com Sarlet (2003) destaca a importância dessas posições jurídicas no ordenamento constitucional brasileiro, dessa forma é possível compreender o interesse governamental na habitação de interesse social, mecanismo essencial para a garantia do direito à moradia para as populações de baixa renda.

A proteção ao direito à moradia, e a todos aqueles que são fundamentais ao sujeito, é essencial, mas enfrenta uma série de desafios, como Sarlet (2003) reforça, a diminuição do Estado resultante da globalização econômica e solidificação de políticas neoliberais gera uma crise social, na medida em que a gestão não tem mais a capacidade de garantir a efetivação dos direitos da população, fazendo com que os mais vulneráveis e com menor acesso a recurso financeiro fiquem tão a margem que se é difícil os caracterizar como sujeitos de direito e cidadãos.

O SNHIS teve a função de centralizar todos os programas e projetos desenvolvidos para a habitação social, visando a integração das políticas habitacionais nas esferas federal, estadual

e municipal; a função social da propriedade urbana e a redução da especulação imobiliária são princípios do programa (BRASIL, 2005). Essas medidas foram essenciais para a subsequente criação do Programa Minha Casa, Minha Vida, iniciativa de âmbito nacional do Governo Federal, que previa uma série de mecanismos para dirimir o déficit habitacional e incentivar a economia através da construção civil.

De grande destaque nacional, o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, foi criado a partir da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, sua finalidade envolvia o desenvolvimento de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades imobiliárias de moradia ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações em área rural; seus beneficiários eram as famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), incluindo também o desenvolvimento de diversos subprogramas (BRASIL, 2009).

Dentre as ações do programa, há a concessão de subvenção econômica a beneficiários pessoas físicas que fossem contratar um financiamento habitacional, o que deveria funcionar como um incentivo a compra do imóvel (BRASIL, 2009). Essa medida pode ser interpretada como uma forma de tentar solucionar a desigualdade ocupacional no país, ao facilitar o acesso a novas unidades habitacionais em condições propícias às famílias que não dispunham de moradia adequada e segura.

Havia também, no dispositivo legal que criou o PMCMV, a previsão de prioridade no atendimento de famílias que tinham pessoa com deficiência e para casos em que as mulheres eram as principais responsáveis pela unidade familiar (BRASIL, 2009). Dessa forma, os beneficiários inseridos em grupos em vulnerabilidade social deveriam ter facilitado o acesso à moradia adequada, possibilitando o direito à moradia digna, aspecto essencial a todos os cidadãos previsto constitucionalmente, em especial àqueles que portam necessidades especiais.

As funções da União envolviam a sua participação no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), através de integralização de cotas, e a transferência de recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); a participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab); e, a concessão de subvenção econômica por meio de equalização de taxas de juros através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), especificamente para operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular (BRASIL, 2009).

O PMCMV chama a atenção pelos seus quantitativos, Rubin e Bolfe (2014) reforçam que a criação do programa se deu em um contexto marcado pela crise imobiliária internacional (no momento após a crise americana de 2008), e tinha a finalidade de contribuir para o

desenvolvimento econômico do país, através da edificação de 01 milhão de moradias; atendendo assim a população e aquecendo a economia. Essa expectativa foi superada, no ano de 2019 já se totalizavam 5,56 milhões de unidades contratadas. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019)

Entretanto, mesmo com a escala do programa, diversas falhas são facilmente identificáveis, como apontado por Cardoso e Aragão (2013), o PMCMV apresenta falhas quanto a articulação do programa com as políticas urbanas, ausência de instrumentos que poderiam resolver questões fundiárias, problemas relacionados à localização das unidades habitacionais e à qualidade construtivas das mesmas. A partir disso, mostra-se que são demasiados os privilégios concedidos ao setor privado, enquanto a população precisa lidar com imóveis que não necessariamente estão de acordo com as suas necessidades e muito afastados dos principais elementos essenciais da infraestrutura urbana.

O encerramento da primeira versão do PMCMV se deu através da edição da Lei nº 14.118 de 2021, que definiu a criação do Programa Casa Verde e Amarela – PCVA e a alteração da Lei nº 11.977 de 2009. Os contratos imobiliários já existentes não passaram por alteração, mas a celebração de novos financiamentos passou a ser de acordo com as novas regras, definidas pelo PCVA.

O PCVA teve como finalidade aumentar o acesso à moradia e, consequentemente, fomentar o desenvolvimento econômico, a geração de empregos e a elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida para os cidadãos. As faixas de renda máxima eram de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) mensais para famílias inseridas em núcleos urbanos e um total anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais) para beneficiários da zona rural (BRASIL, 2021). Para a contratação de operações de financiamento habitacional, limitavam-se a concessão de subvenções econômicas com recursos da União para famílias residentes em área urbanas com renda mensal de até R\$ 4.000 (quatro mil reais), e para trabalhadores rurais com renda anual de até R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais) (BRASIL, 2021).

Os objetivos do PCVA incluíam ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, principalmente para a população de baixa renda e promover a melhoria de unidades imobiliárias já existentes para reparar possíveis inadequações relacionadas a infraestrutura (BRASIL, 2021). De acordo com esses propósitos, o PCVA, entre suas medidas, propôs a criação de um programa subsidiário para tratar especificamente da regularização fundiária urbana – REURB e de melhorias em residências. Para o caso da REURB financiada pelo programa, os beneficiários precisam estar em situação prevista no

inciso I do caput do Art. 13 da Lei nº 13.465/2017, ou seja, inseridos comunidades compostas predominantemente por população de baixa renda.

A inclusão da Regularização Fundiária Urbana no programa dialoga com a dimensão negativa do direito fundamental à moradia previsto constitucionalmente, Sarlet (2008) aponta que um fator importante da garantia proposta pela Constituição de 1988 diz respeito a proteção do direito sobre a moradia de possíveis ingerências do Estado ou de particulares, dessa forma entende-se que o direito à moradia diz respeito não somente a ideia de se ter acesso a uma residência digna, mas também ter os meios jurídicos para a sua manutenção.

A titulação do imóvel, que pode ser realizada através de formas previstas na Lei nº 13.465 de 2017, gera uma série de direitos para os possuidores da unidade residencial, que passam a contar com a possibilidade de realizar a transferência do domínio de forma oficial e contrair hipotecas. Essa oficialização da posse gera a possibilidade de os beneficiários explorarem de forma plena o seu direito fundamental à moradia.

As diretrizes propostas pelo PCVA foram amplas, baseando-se não somente na produção de unidades imobiliárias, mas também na ideia de moradia digna. É proposto um atendimento de acordo com a realidade local; e habitações como um conceito amplo, que integra as dimensões físicas, urbanísticas, econômicas e sociais (BRASIL, 2021). Dessa forma, o dispositivo legal previu medidas que poderiam ser efetivas para atenuar questões relacionadas à desigualdade socioespacial no país.

Porém, o programa não está isento de problemas. Mesmo com a previsão de descontos adicionais para as regiões Norte e Nordeste, desde a sua concepção o foco do programa eram as operações de financiamento com recursos do FGTS, se afastando dos benefícios que eram concedidos aos beneficiários da Faixa 1 do PMCMV (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2020). Essa dinâmica de atendimento acaba por atrapalhar o acesso de famílias de baixa renda, que dependem de subsídios mais robustos por parte do poder público. Com a mudança de gestão no Governo Federal, o ano de 2023 marcou o retorno do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O novo Programa Minha Casa, Minha Vida, regulamentado pela Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, tem como finalidade a promoção do direito à cidade e à moradia de famílias, associado à expansão urbana e crescimento econômico, de forma a atender ao objetivo da República de garantir o desenvolvimento nacional, e assegurar o direito social à moradia, conforme os artigos 3º e 6º da Constituição Federal (BRASIL, 2023).

Para compreender de forma mais ampla o panorama da habitação no Brasil e como ela se relaciona com as políticas e programas desenvolvidos pelo poder público, no capítulo

seguinte será discutido o déficit habitacional, com suas características e a relação com os mecanismos de especulação imobiliária presentes nos centros urbanos. É essencial discutir como se caracteriza essa problemática, para assim avaliar a efetividade de possíveis ações que visam atender as necessidades da população.

2 O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL E A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

O déficit habitacional é uma problemática muito presente no país e resulta de uma série muito variada de fatores que ainda não foram devidamente sanados através dos programas habitacionais lançados no Brasil. Mesmo com abordagens distintas dos poderes públicos ao longo do tempo, levando em consideração a realidade prática de cada época e o status da moradia como direito necessário aos cidadãos, ainda hoje diversas famílias não conseguem acesso a imóveis, e as que conseguem, em muitos casos precisam se adequar a falta de infraestrutura básica na própria residência e na comunidade urbana em que estão inseridos.

Entre os anos de 2016 e 2019, o déficit habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 (cinco vírgula oitocentos e setenta e seis) milhões de domicílios, sendo este muito mais intenso nas cidades, já que 5,044 (cinco vírgula quarenta e quatro) milhões estão localizados em área urbana em contraponto com 832 (oitocentos e trinta e dois) mil em área rural; esses números representam, em termos relativos, que essa insuficiência representa 8,0% (oito por cento) do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados no Brasil (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

A Tabela 1 apresenta o quantitativo do déficit habitacional de acordo com as regiões, em números absolutos, levando em consideração os imóveis urbanos, rurais e o total entre as duas categorias, e também a porcentagem em relação ao estoque total de domicílios disponíveis no país; os dados foram levantados pela Fundação João Pinheiro e são referentes ao período entre 2016 e 2019.

TABELA 1 – DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL DE ACORDO COM REGIÃO (2016-2019)

REGIÃO	URBANO	RURAL	DÉFICIT TOTAL (URBANO E RURAL)	PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO ESTOQUE TOTAL DE DOMICÍLIOS %
Norte	522.599	197.039	719.638	12,9
Nordeste	1.318.326	460.639	1.778.964	9,2
Sudeste	2.202.023	85.098	2.287.121	7,2
Sul	571.291	47.582	618.873	5,6
Centro-Oeste	430.084	42.018	472.102	8,4
Brasil	5.044.322	832.377	5.876.699	8,0

Fonte: Fundação João Pinheiro (2021)

A região Norte é a que proporcionalmente enfrenta um maior índice de déficit habitacional, com 12,9% (doze vírgula nove por cento), seguida da região nordeste, que tem 9,2% (nove vírgula dois por cento), ambas acima da média nacional de 8,0% (oito por cento).

As regiões sudeste e sul, mesmo com números consideráveis, ainda ficaram abaixo da porcentagem relativa do Brasil, com 7,2% (sete vírgula dois por cento) e 5,6% (cinco vírgula seis por cento) respectivamente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Esses dados ajudam a mostrar como essa insuficiência no acesso ao direito à moradia se caracteriza nas diferentes localidades, e ressaltam a quão significativa é a problemática em todas as regiões.

É importante observar que mesmo que o Sudeste concentre o maior número total de déficit de domicílios, com 2.287.121 (dois milhões e duzentos e oitenta e sete mil e cento e vinte e um) residências a menos do que o necessário, as regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores números de déficit de imóveis rurais. Dessa forma, é interessante ressaltar que os indicativos demonstram as diferenças entre as regiões, então se entende que as políticas habitacionais precisam levar esses fatores em consideração, bem como diversas outras diferenças culturais e sociais.

Além disso, o déficit habitacional representado pelos dados da Fundação João Pinheiro, conforme Frederico Ferreira (2022), se referem a ideia de necessidades habitacionais não satisfeitas, esse conceito traz para discussão a moradia enquanto direito social básico dos cidadãos. Portanto, o déficit nem sempre se associa a uma escassez absoluta no acesso a imóveis, mas também a questão da habitabilidade, que é sobre como essas residências podem suprir as necessidades básicas e essenciais dos seus ocupantes.

Sobre as necessidades habitacionais da população, Ferreira (2022) explica que essas são fluídas, e que vão se alterando de acordo com o tempo e mudanças sociais que a população enfrenta de maneira coletiva, bem como pelo desenvolvimento pessoal dos cidadãos, o que gera novas formas de organização urbana e necessidades. Assim, mesmo sujeitos que têm acesso a um imóvel residencial, em diversos contextos não tem o seu direito à moradia adequada previsto constitucionalmente respeitado, pois não são supridos os requisitos do seu exercício da cidadania.

A obtenção de moradias nem sempre está de acordo também com padrões mínimos de construção e habitabilidade, Mautner (2010) explica que a partir do fim da segunda guerra mundial, com o barateamento dos materiais de construção e a popularização de meios de transporte, diversos sujeitos se viram buscando a autoconstrução de residências, muitas vezes em locais afastados e sem infraestrutura, como forma de reagir a crises de aluguel e frágeis políticas habitacionais estatais.

Essas construções informais não obedeciam a nenhum código construtivo ou plano diretor. Mautner (2010) expõe que mesmo formados através de trabalho irregular e sem os devidos recursos técnicos, o resultado final era o de um espaço aparentemente incorporado a

cidade, o que beneficia o poder público, que negligenciava as necessidades das áreas e não tinha mais a prerrogativa de ligar com a escassez de imóveis, que era superficialmente atenuada na localidade.

O formato irregular de formação de comunidades urbanas é reconhecido por Maricato (1996), ao apontar como a ocupação ilegal de áreas que não são do interesse do capital privado foi amplamente tolerada pela União ao longo dos anos e necessita urgentemente de uma resolução institucional. Essa característica resultou em diversos núcleos urbanos irregulares, com moradores que não tem acesso a infraestrutura necessária e não tem a segurança jurídica da posse registral do imóvel, mesmo o ocupando a longos períodos de tempo.

Como o déficit habitacional, mesmo sendo uma problemática de caráter nacional, tem questões muito específicas, Feitosa (2022) reforça que a caracterização e quantificação do problema no país ainda enfrenta dificuldades metodológicas e discorre sobre a importância de se avançar no desenvolvimento de metodologias para o tratamento de informações, para que assim seja possível atender as necessidades das populações mais carentes que sofrem de forma mais incisiva com o déficit habitacional.

Dessa forma, para além dos dados quanto ao déficit habitacional propriamente dito, se mostra necessário apresentar como os números se relacionam a contextos específicos: a habitação precária, em que não existe uma infraestrutura adequada de habitabilidade; a coabitação, quando membros diversos de uma mesma família convivem em uma mesma residência que não necessariamente comporta o número de pessoas; e o ônus excessivo em aluguel, que se traduz no sacrifício de parte considerável da renda familiar ser utilizado para habitação.

A Tabela 2 vai apresentar, de forma quantitativa, como o déficit habitacional se divide entre as categorias de habitação precária, coabitação, ônus excessivo com aluguel e o total em valores absolutos entre os anos de 2016 e 2019. É importante saber do quantitativo de cada uma dessas situações, para ter um panorama mais amplo sobre como o déficit habitacional se divide no país e quais as possíveis soluções para o problema.

TABELA 2 – DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL POR SITUAÇÃO DE ACORDO COM REGIÃO (2016-2019)

REGIÃO	HABITAÇÃO PRECÁRIA	COABITAÇÃO	ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	TOTAL
Norte	310.312	258.206	151.120	719.638
Nordeste	634.070	449.418	695.477	1.778.964
Sudeste	280.267	461.144	1.545.710	2.287.121
Sul	160.423	95.150	363.299	618.873

Centro-Oeste	97.514	94.456	280.132	472.102
Brasil	1.482.585	1.358.374	3.035.739	5.876.699

Fonte: Fundação João Pinheiro (2021)

Com os dados acima é possível observar como se divide o déficit habitacional nas diferentes regiões, o que demonstra a complexidade do problema e como se associa a realidade de cada localidade. O ônus excessivo com aluguel é o responsável pela maior parcela da insuficiência nas regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, enquanto que na região Norte tem o menor quantitativo entre os aspectos observados, ficando atrás da habitação precária e da coabitação.

O déficit causado pelo ônus excessivo com aluguel é especialmente expressivo na reunião Sudeste, com um quantitativo de 1.545.710 (um milhão e quinhentos e quarenta e cinco mil e setecentos e dez) unidades, que representa mais da metade das residências na mesma situação em nível nacional, já que o quantitativo no Brasil é estimado em 3.035.739 (três milhões e trinta e cinco mil e setecentos e trinta e nove) unidades. Esse número também é consideravelmente maior do que a necessidade imobiliária causada por outras situações, na região estima-se 280.267 (duzentos e oitenta mil e duzentos e sessenta e sete) habitações precárias e 461.144 (quatrocentos e sessenta e um mil e cento e quarenta e quatro) coabitações (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022).

A moradia, de acordo com Bonduki (2022), é essencial para a vida e sobrevivência dos seres humanos, que desde o princípio buscaram formas de se abrigar e proteger dos fenômenos externos. Porém, a ideia da residência como porto seguro dos sujeitos é atrapalhada pelo ônus excessivo com aluguel, já que muitas famílias precisam realizar sacrifícios diversos para se manterem a uma distância possível dos postos de trabalho que garantem a sua subsistência.

O acesso as residências, conforme explica Bonduki (2022), foi amplamente influenciado pela generalização dos códigos sanitários no final do século XIX, que reforçou o conceito de moradias unifamiliares e tem grande influência no modelo residencial predominante no país até hoje. Entretanto, essa preocupação higienista não levou em consideração a infraestrutura das localidades de maneira geral, então mesmo quando há o acesso a imóveis em condições habitáveis, por não ter uma dinâmica efetiva de acesso aos centros urbanos, estes acabam por ser inviáveis para as famílias, que precisam pagar mais por opções com cobertura de transporte público e geograficamente acessíveis.

Porém, como reforça Ribeiro (2022), o ônus financeiro causado pelo aluguel de imóvel nem sempre é viável a longo prazo, o que pode explicar a proliferação de favelas e núcleos

habitacionais em áreas de risco, há uma tentativa de substituição dos valores antes gastos com moradia que passam a ser utilizados em necessidades básicas, como a alimentação. A construção em áreas não propícias pode causar diversos riscos, e também apresenta desafios quanto à construção, o que leva a necessidade de adaptações com recursos improvisados, o que compromete a habitabilidade.

Os valores excessivos no aluguel, conforme explicado por Ribeiro (2022), se conectam com a falta de políticas públicas relacionadas ao tema, no país a ideia de se comprar um imóvel próprio faz parte do imaginário de parcela significativa da população e se apresenta como um traço cultural forte, o que faz com que os programas habitacionais sejam mais voltados para formas de adquirir a propriedade. Contudo, essa nem sempre é uma possibilidade, seja por questões financeiras ou sociais, então as pessoas que precisam recorrer ao aluguel acabam por ficar desamparadas.

Dentre os problemas enfrentados pelas famílias, que contribuem para o déficit habitacional, está também a habitação precária, residências sem a mínima infraestrutura que não comportam as necessidades dos seus moradores ou oferecem o conforto necessário para uma boa qualidade de vida. Em sua pesquisa, a Fundação João Pinheiro separou esse tipo de habitação em duas categorias, a Tabela 3 mostra o quantitativo de imóveis precários que se dividem entre os rústicos e os improvisados nas regiões do Brasil entre os anos de 2016 e 2019.

TABELA 3 – FORMAS DE HABITAÇÃO PRECÁRIA DE ACORDO COM REGIÃO				
REGIÃO	HABITAÇÃO PRECÁRIA		PARTICIPAÇÃO (%) NO DÉFICIT POR HABITAÇÃO PRECÁRIA	
	Rústicos	Improvisados	Rústicos	Improvisados
Norte	150.176	160.136	48,4	51,6
Nordeste	304.874	329.196	48,1	51,9
Sudeste	82.453	197.814	29,4	70,6
Sul	116.454	43.969	72,6	27,4
Centro-Oeste	42.893	54.621	44,0	56,0
Brasil	696.849	785.736	47,0	53,0

Fonte: Fundação João Pinheiro (2021)

A partir dos dados é possível separar 1.482.585 (um milhão e quatrocentos e oitenta e dois mil e quinhentos e oitenta e cinco) de unidades de habitação precária no Brasil entre 696.849 (seiscentos e noventa e seis mil e oitocentos e quarenta e nove) de domicílios rústicos e 785.736 (setecentos e oitenta e cinco mil e setecentos e trinta e seis) de improvisados; entre as regiões, há o predomínio dos improvisados, com exceção da região Sul (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Essa divisão de categorias é importante para avaliar as formas de

ocupação das pessoas nos espaços, e em como é influenciada por fatores externos das regiões, como disponibilidade de terras e outras características culturais e geográficas.

Quanto às regiões, no Sudeste os domicílios improvisados são predominantes, com um total de 70,6% (setenta vírgula seis por cento), enquanto 29,4% (vinte e nove vírgula quatro por cento) são rústicos, já nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte as diferenças percentuais entre ambas as categorias são mais equilibradas, não há uma discrepância tão significativa, e no Sul a maioria é formada pelos domicílios rústicos, que representam 72,6% (setenta e dois vírgula seis por cento) do total (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). É salutar destacar que mesmo com as diferenças entre as tipificações, que carregam alguns fatores específicos, a habitação precária de forma geral resulta em diversos desafios para os seus ocupantes.

A definição de domicílio rústico, como explicam Alves e Cavenaghi (2005), já foi utilizada pelo IBGE em diversos censos, e se referem a imóveis em que predominam materiais inadequados, como paredes e coberturas de taipa, sapé, palha, madeira não aparelhada e piso de terra batida. Esse tipo de residência não oferece conforto térmico ou sonoro, não tem segurança estrutural, e em muitos casos também não é capaz de impedir a entrada de fatores externos, como pequenos animais ou ação da natureza, o que prejudica o caráter de abrigo que uma residência familiar deveria oferecer aos seus moradores.

Já os improvisados são aqueles que estão localizados em edificações que não originariamente se destinavam a moradia, tais quais lojas e fábricas, ou outros locais inadequados para habitação que foram ocupados por moradores, como prédios em construção, tendas, barracas, trailers e vagões (IBGE, 2011). A ocupação desses espaços se associa a uma série de riscos, já que esses locais não foram planejados para estadia a longo prazo ou para atender as necessidades domésticas, então os moradores precisam recorrer a uma série de adaptações construtivas realizadas com materiais disponíveis.

Porém, mesmo com essa quantificação, Bonduki (2022) alerta que essas duas classificações passam longe de esgotar as moradias em condições precárias, no país diversos domicílios enfrentam sérias questões como a falta de ventilação e iluminação ou a proximidade com outras construções, mas não entram nos quantitativos oficiais pois inexiste informações sistematizadas que permitam a sua contabilização. Portanto, mesmo com esses números, é importante que as políticas públicas levem em consideração que a realidade do déficit habitacional é ainda mais intensa do que o demonstrado.

É importante destacar também que a coabitação é um fator significativo no déficit habitacional no país, com um quantitativo total deficitário de 1.358.374 (um milhão e trezentos e cinquenta e oito mil e trezentos e setenta e quatro) unidades. (FUNDAÇÃO JOÃO

PINHEIRO, 2021) Os formatos familiares não são homogêneos, então diversos fatores podem levar a membros de um mesmo núcleo familiar a residir de forma coletiva em um imóvel, desde a preços inviáveis de aluguel a necessidade de prestar cuidados a parentes idosos. Porém, em muitos casos, as residências não são equipadas para acolher propriamente um número maior de pessoas, o que gera diversos problemas para os ocupantes.

A coabitação, de acordo com Gonçalves e Castelo (2022), é o fenômeno no qual uma mesma residência é ocupada por mais de um grupo ou núcleo de pessoas, seja de forma voluntária ou não; os autores reforçam que a promover o acesso a novas moradias poderia eliminar esse componente do déficit habitacional ao encerrar a coabitação involuntária. Entretanto, é salutar entender que as dinâmicas familiares são mutáveis e particulares, então não é possível associar a questão somente a produção de unidades imobiliárias.

Para compreender a coabitação é importante destacar como são organizadas as unidades residenciais, Gonçalves e Castelo (2022) apontam que a arquitetura modernista, na tentativa de industrializar as moradias, determinou uma padronização das moradias, com definições de padrões mínimos para um domicílio (cada casa precisaria de uma sala, uma cozinha, banheiro e dormitórios), mas o problema é que houve uma imposição desse padrão de moradia, que acabou por se tornar predominante no país. Mesmo que o imóvel tenha todos os elementos necessários, isso não se traduz no atendimento das famílias, pois os espaços não são propícios a serem utilizados por um número maior de pessoas.

Dessa forma, como reforçam Givisiez e Oliveira (2022) as estatísticas do déficit habitacional inviabilizam o desenho de políticas universais, mas a habitação de interesse social no Brasil deveria considerar outros fatores além da construção de novas unidades imobiliárias, como a melhoria ou ampliação de moradias já existentes. Essas soluções poderiam atender a famílias que por determinadas questões precisam residir de forma coletiva. Portanto, a coabitação passa por diversos fatores, e o poder público precisa levar isso em consideração ao propor ações para sua atenuação.

No Brasil, as problemáticas relacionadas ao déficit habitacional se intensificam por conta do modelo de exploração das cidades e da especulação imobiliária, que conforme explicam Pagani, Alves e Cordeiro (2015) é o processo através do qual o proprietário deixa um imóvel abandonado ou subutilizado enquanto aguarda por uma subsequente valorização, causada por diversos fatores, como a construção de equipamentos públicos no entorno e a ocupação de áreas próximas.

Esse processo de especulação imobiliária, como discorrem Pagani, Alves e Cordeiro (2015), resulta em uma valorização e ocupação desigual do solo, que ocorre por conta de as

classes economicamente dominantes também terem influência política e ideológica, então esses fatores são usados para gerar ganhos financeiros em cima de imóveis ociosos, enquanto a população com menos recursos não tem acesso à moradia de qualidade. A busca pelo lucro em transações imobiliárias gera uma segregação espacial, já que as famílias de baixa renda ficam impossibilitadas de acessar determinadas áreas.

A especulação imobiliária, alertam Carmona e Bomtempo (2020), age para marginalizar a população de baixa renda, e que se não forem tomadas medidas para a reversão desse quadro, a favelização tende a triplicar até o ano de 2050. A separação espacial causada pela tentativa de valorização de imóveis ociosos obriga as famílias a buscarem formas impróprias de ocupação, como as áreas de risco ou preservação ambiental, e dificulta o acesso a equipamentos públicos essenciais.

Os problemas relacionados a especulação imobiliária não afetam somente às famílias que não tem condições de acessar a imóveis, Carmona e Bomtempo (2020) apontam que a propriedade não utilizada deve se adequar para o desenvolvimento de funções socioambientais da cidade, ou seja, cumprir com um papel social dentro do ordenamento urbano. Na prática, os imóveis esperando valorização acabam por se tornar grandes vazios dentro dos bairros residenciais, que prejudicam o desenvolvimento econômico pleno da região e podem gerar uma série de problemas práticos, por questões, como por exemplo, a falta de manutenção.

Os centros urbanos sofrem com a especulação imobiliária, conforme dispõe Bastos (2018), pois os proprietários jurídicos dos imóveis em muitos contextos têm o monopólio por um recurso limitado, os espaços de terra disponíveis, e isso permite que os mesmos controlem os preços cobrados e criem barreiras para o desenvolvimento social gerado através do capital que se circula nas cidades. Na prática, a terra é um recurso finito, e os municípios só tem algumas formas específicas de expansão, então quem tem a possibilidade de controlar grandes parcelas de área por longos períodos de tempo consegue inflacionar os valores cobrados.

Sobre o lucro gerado pela especulação imobiliária, Bastos (2018) desenvolve que esses valores não necessariamente se associam ao imóvel, mas que a sua venda como mercadoria diz respeito a um cálculo futuro do potencial econômico a ser agregado, e não da coisa vendida em si. Assim, as famílias e os centros urbanos passam por dificuldades, somente para que grupos com grande capital financeiro tenham a condição de utilizar imóveis como capital especulativo e descaracterizar a função social da propriedade no contexto da cidade.

É importante observar que os especuladores não investem em benfeitorias nos imóveis, a valorização decorre apenas de fatores externos. O poder público, de acordo com Oliveira (2012) acaba por ser aliado dos sujeitos que praticam a especulação, pois age no controle da

população que ocupa áreas desejáveis e as obras de infraestrutura realizadas nas áreas agregam valor monetário aos imóveis. Dessa forma, recursos muito importantes são utilizados em áreas com menor densidade populacional, enquanto que comunidades com famílias de baixa renda sofrem com a falta de equipamentos públicos mínimos.

O déficit habitacional está completamente conectado à especulação imobiliária no país, e afeta intensamente a vida de diversos brasileiros. Os programas habitacionais precisam então levar em consideração esse contexto, bem como a realidade de subsistência dos cidadãos nas diversas regiões para criar mecanismos de atenuar as problemáticas de exclusão socioespacial. As soluções não podem ser homogêneas, pois precisam atender a demandas fundamentais, mas que se diferenciam entre si.

Para exemplificar os efeitos da especulação imobiliária, é possível utilizar como parâmetro a cidade de Mossoró, no Rio Grande do Norte, localizada no Oeste Potiguar, com uma população de 264.577 (duzentos e sessenta e quatro mil quinhentos e setenta e sete) habitantes (IBGE, 2022). No município, aponta Nascimento (2013), há uma segregação espacial formada pela proliferação de condomínios residenciais que só podem ser acessados por famílias com melhores condições financeiras, que são mecanismos de valorização do solo urbano pertencente a sujeitos com capital financeiro.

Sobre o processo de desenvolvimento urbano e habitacional da cidade de Mossoró, Souza e Silva Júnior (2017) explicam que áreas em que residem a população com mais recursos financeiros recebem a instalação e desenvolvimento de equipamentos urbanos modernos, o que atrai o mercado para a construção de residências de médio e alto padrão nesses locais. Esse movimento intensifica a segregação espacial presente na cidade, e dificulta o acesso dos moradores de bairros periféricos aos serviços públicos essenciais e necessários.

A especulação imobiliária na cidade de Mossoró, conforme Souza e Silva Júnior (2017), se relaciona com o padrão de moradia desejado pelas classes mais altas, que são os condomínios fechados, que demandam grande áreas e recursos internos, o que faz com que o mercado destine grande parcelas de terra em áreas valorizadas da cidade para o futuro desenvolvimento desses locais, criando significativos vazios urbanos. Para além das problemáticas quanto à valorização de determinados bairros, essa forma de ocupação gera também questões quanto à privatização dos espaços de convivência, as pessoas com maior poder aquisitivo passam a se voltar cada vez mais para formas onerosas de socialização, em detrimento de locais públicos.

O processo de ocupação da cidade de Mossoró, amplamente associado à especulação imobiliária, não influencia somente na organização espacial do município, Costa e Nascimento

(2016) ressaltam que esse modelo tem grande repercussão econômica e estrutura bases para a realização da acumulação do capital financeiro. Dessa forma, é possível compreender que a organização social e habitacional está mais ligada a geração de lucro por parte de determinados grupos do que ao atendimento da população como um todo.

Enquanto as classes média e alta acessam áreas cada vez mais valorizadas e com os equipamentos públicos necessários, a população com menos recursos da cidade de Mossoró acaba por ter que firmar moradia em locais não propícios. Mesmo aqueles que são beneficiados com imóveis da Faixa 1 do PMCMV enfrentam problemas, Medeiros, Chaves e Freitas (2022) explicam que a cidade concentra uma grande quantidade de anúncios de venda de imóveis do programa, o que não é permitido pela Caixa Econômica Federal, mas é realizado de forma informal; essas transações se realizam principalmente com imóveis que estão mais distantes e desconectados da malha urbana do município.

A construção de conjuntos habitacionais por si só não atende as demandas dos moradores, sem que haja uma conexão efetiva com o centro urbano a ocupação se torna inviável para diversas famílias, Medeiros, Chaves e Freitas (2022) apontam para o fato de que na cidade de Mossoró o maior número de venda de imóveis da Faixa 1 do PMCMV ocorre nos primeiros anos de ocupação dos conjuntos habitacionais, quando estes ainda não estão plenamente desenvolvidos, então muitas vezes não contam com todos os serviços necessários, e o acesso a outros bairros é dificultado por fatores como a falta de conexão com o transporte público.

Quanto às áreas em que são construídos os conjuntos habitacionais destinados ao atendimento do público da Faixa 1 do PMCMV, Rolnik (2014) atenta para o fato de que no início do programa os espaços de terra utilizados eram aqueles tão inacessíveis que sequer participariam do mercado imobiliários, situação que foi alterada com a edição da Medida Provisória nº 514, de 1 dezembro de 2010, que definiu uma série de requisitos para os terrenos, como uma boa conexão com a malha urbana. Mesmo com esses mecanismos, na prática, diversos conjuntos foram inseridos em áreas pouco acessíveis.

Em relação aos requisitos mínimos necessários a uma área que iria receber um empreendimento da Faixa 1 do PMCMV, Rolnik (2014) mostra que os locais deveriam dispor de infraestrutura básica, com a existência de equipamentos públicos necessários e o atendimento de transporte público, ou então o compromisso do poder público com a instalação e ampliação do que fosse necessário. Porém, as ações dos agentes municipais nem sempre são eficientes, então em muitas ocasiões os moradores precisam aguardar diversos anos até a concretização das alterações necessárias, o que pode justificar os moradores deixarem os conjuntos, como aconteceu na cidade de Mossoró.

É fundamental apontar a especulação imobiliária como a principal característica que impacta na qualidade da moradia de cidadãos brasileiros e a forma que ela influencia na elaboração das políticas de moradia, principalmente nos programas habitacionais do país, e as dificuldades enfrentadas para que se possa garantir o direito à moradia. No próximo capítulo serão discutidos o Programa Minha Casa, Minha Vida, a sua relevância na concretização do direito à moradia digna previsto a todos, bem como, as principais críticas ao seu modelo de funcionamento e objetivos.

3 ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E O DIREITO À MORADIA

O PMCV, criado pela Lei nº 11.977 de 2009, teve sua atuação como o principal programa habitacional do Governo Federal entre os anos de 2009 e 2020. A partir da criação de novos imóveis, buscava-se incentivar a economia nacional e mitigar o déficit de moradia para a população, com enfoque nas famílias de menor poder aquisitivo (MARICATO, 2009). Os possíveis beneficiários eram separados por renda, com condições de subsídios distintos para cada faixa de rendimentos.

Os beneficiários do PMCMV precisavam estar inseridos dentro de alguns critérios, previamente elencados. Dessa forma, o Poder Executivo Federal definiu faixas de renda específicas para cada uma das modalidades de operação, com previsão de prioridade no atendimento de famílias inseridas em áreas de risco, insalubres, ou que se encontram desabrigadas em decorrência de desastres naturais (BRASIL, 2009). Essas definições são essenciais, tendo em vista o histórico de políticas habitacionais brasileiras que não atendiam as necessidades de famílias de baixa renda e a ocupação desigual do espaço urbano.

O primeiro grupo era representado pela Faixa 1, que inicialmente incluía beneficiários com renda máxima mensal de até R\$1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais), para esses sujeitos havia a possibilidade de 90% (noventa por cento) de subsídio no valor do imóvel, com quantitativo restante a ser pago em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais, sem adição de juros, com valor máximo de R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais). Em seguida, a Faixa 1,5 (um virgula cinco), criada posteriormente em 2016, tinha foco em sujeitos com renda de até R\$ 2.350,00 (dois mil trezentos e cinquenta reais) ao mês, que tinham direito a um subsídio de até 47.500,00 (quarenta e sete mil e quinhentos reais) na compra de seu imóvel e a uma taxa anual de juros de 5% (cinco por cento). (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2020).

Conforme Melazzo (2016), houve um enfoque na produção de unidades imobiliárias destinadas ao público da Faixa 1 na região Nordeste, o que diz respeito ao PMCMV considerar duas dimensões do déficit habitacional: como ela se manifesta de acordo com as regiões do país e em quais faixas de renda se concentra. O autor reforça que foram dispostos recursos para áreas que historicamente apresentam os mais significativos problemas quanto à moradia, por isso o foco dessa modalidade no Nordeste.

Para famílias com rendas mais altas, havia a Faixa 2, disponível para pessoas com rendimentos mensais de até R\$ 2.790,00 (dois mil setecentos e noventa reais), nessa

modalidade chegou a ser oferecido subsídio de R\$ 29.000,00 (vinte e nove mil reais) e taxas de juros anuais entre 5,5% (cinco vírgula cinco por cento) e 7% (sete por cento). E também a Faixa 3, que não disponibilizava subsídios, mas somente uma taxa de 8,16% (oito vírgula dezesseis por cento) de juros por ano, acessível a aqueles com ganhos não superiores a R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta) ao mês. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2020).

Os beneficiários da Faixa 1 precisavam se cadastrar junto a prefeitura de sua cidade e aguardar pelos sorteios organizados pelo Governo Federal. Já os que se enquadram nas demais categorias tinham a possibilidade de ir diretamente ao agente financeiro. O desenho institucional adotado pelo PMCMV inviabilizava a atuação de órgãos públicos como agentes promotores e gestores dos empreendimentos, visto que a centralidade das ações era concentrada nas instituições financeiras e nas empresas responsáveis pela execução (RUFINO, 2015).

Em relação aos imóveis que se enquadram na Faixa 3 do programa, Melo e Cassab (2020) ressaltam que muitos dos empreendimentos disponíveis foram comprados por pequenos investidores locais, com o financiamento direto com as próprias construtoras. Neste sentido, buscava-se a valorização para a locação ou possível revenda posterior, o que em diversos casos dificultava o acesso daqueles que buscavam a compra somente para moradia. Com isso já se percebe, mesmo que em escala reduzida, a especulação imobiliária como um elemento presente no programa,

Quanto às unidades edificadas, Ramos e Noia (2016) criticam a sistemática de alocação dos recursos do PMCMV, pois há a possibilidade do uso de investimentos em outros segmentos, sem que necessariamente se priorize a habitação de interesse social. Os autores afirmam que o atendimento a famílias em vulnerabilidade financeira pode ser prejudicado pelo enfoque em modalidades para beneficiários com renda mensal mais alta, o que também atrapalha o cumprimento das metas previstas para a execução do programa.

Um importante fator a ser observado se relaciona aos padrões de habitabilidade dos imóveis produzidos, uma vez que somente a produção de residências não necessariamente se traduz em oferecimento de moradia adequada. Estas precisam estar de acordo com padrões construtivos mínimos para uma boa qualidade de vida dos seus moradores. É essencial levar em consideração também a pluralidade dos possíveis beneficiários, posto que os núcleos familiares podem variar em diversos quesitos, por isso é preciso planejar o atendimento de sujeitos em condições distintas, o que nem sempre acontecia nas unidades edificadas no âmbito do programa (VANNUCHI, et al, 2015).

Dessa forma, fica clara a necessidade de um mecanismo de controle dessas relações entre os municípios e a iniciativa privada. Leonardo e Teixeira (2019), apontam que esse papel era desempenhado pela Caixa Econômica Federal – CEF que, enquanto agente operador do PMCMV, normatizava os padrões das unidades habitacionais edificadas pelo programa. Os autores reforçam que cabe a CEF, em nome do Fundo de Arrendamento Residencial, adquirir as unidades habitacionais que posteriormente serão alienadas pelos beneficiários finais. Esse agente financeiro vai também avaliar a viabilidade técnica e econômica dos projetos a serem realizados.

Aos Municípios, cabia a responsabilidade de aprovar, através de suas instâncias administrativas, os projetos dos empreendimentos a serem edificados, e a alteração de normas urbanísticas de âmbito municipal para que as mesmas se adequassem as necessidades do PMCMV. Dessa forma, a gestão tinha que agir de forma a liberar os entraves existentes e facilitar a atuação das empresas privadas. Além disso, cabia às prefeituras a organização e seleção dos beneficiários da Faixa 1 do programa, que participavam de sorteios realizados pelo próprio Governo Federal (CARDOSO *et al.*, 2015). Assim, a atuação do PMCMV variava de acordo com a realidade dos municípios em que se inserem os empreendimentos.

Os objetivos do PMCMV ultrapassam a necessidade de se construir moradia. Como reforça Maricato (2009), o financiamento da produção de imóveis foi pensado para também diminuir os impactos da crise internacional nos números de desemprego no Brasil. A autora caracteriza essa medida como essencial, pois relaciona a violência urbana com a falta de recursos financeiros dos cidadãos mais vulneráveis socialmente. Assim, o recurso investido no acesso a moradia também funcionaria como um mecanismo para a geração de postos de trabalho, com subsequente impacto na economia nacional.

Porém, mesmo com todo o aporte social disponibilizado pela Lei nº 11.977 de 2009, Maricato (2009) aponta para a ausência de discussão mais aprofundada sobre temas relacionados à habitação social, questão que não foi levada em consideração ao se pensar na execução das atividades do programa. Tal situação dificultou o acesso por parte de famílias de baixa renda, que não tinham acesso a opções de habitação de baixo custo capazes de atender às suas necessidades.

Em seus primeiros cinco anos em atividade, o PMCMV, como ressaltado por Amore (2015), contratou o equivalente a quase 80% (oitenta por cento) das unidades que foram financiadas pelo BNH ao longo de 22 anos de atuação. Porém, salienta o autor que esses números impressionantes não podem ser avaliados de maneira simplista, é preciso avaliar criticamente essa produção a partir de dados quantitativos e qualitativos, pois a edificação de

novos imóveis por si só não representa uma grande revolução quanto ao oferecimento de moradia adequada para a população e a sua consequente melhora na qualidade de vida.

As unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV eram produzidas por empresas privadas da construção civil, já que um dos objetivos do programa era aquecer a economia através da disponibilização desses recursos. Essa diretriz fez com que o setor imobiliário privado tivesse grande protagonismo e poder decisão quanto a construção de imóveis para os possíveis beneficiários, e para preservar as suas margens de lucro em diversas ocasiões eram construídos empreendimentos em áreas afastadas dos centros urbanos, com oferta insuficiente de serviços públicos e equipamentos comunitários (SOARES *et al.*, 2013).

A desconexão entre os objetivos do PMCMV é apontada por Moreira e Ribeiro (2016), que destacam a contraposição entre os objetivos econômicos do PMCMV, orientado para o aquecimento da economia e o consumo de unidades imobiliárias; e os objetivos da Política Nacional de Habitação, que visava a aplicação de uma política fundiária urbana. Sendo assim, é possível refletir acerca de como certos objetivos do programa visavam a satisfação de determinados setores da produção e não necessariamente a inserção de sujeitos nos limites da cidade formal.

Rolnik (2014) aponta o transporte público como uma das ferramentas de avaliação da inserção urbana de empreendimentos da Faixa 1 do programa, e enfatiza que é importante que exista o acesso a diferentes linhas de ônibus em uma frequência suficiente para garantir o atendimento dos usuários. A autora reforça a necessidade de se ter a oferta de equipamentos e serviços urbanos e comércio, sejam esses de uso obrigatório, como escolas e creches, ou de uso complementar, como padarias e restaurantes.

Portanto, entende-se que a habitação precisa estar inserida no contexto urbano de forma que os beneficiários do programa tenham acesso a moradia e ao núcleo urbano onde estão inseridos, pois é fundamental que os sujeitos tenham a possibilidade de acessar os equipamentos públicos necessários e os seus postos de trabalho. A construção de imóveis por si só não é suficiente se os moradores não tem a capacidade de objetivamente habitar determinados locais por conta da inacessibilidade, o que acaba por motivar famílias de baixa renda a formas de ocupação caracterizadas como déficit habitacional, como as moradias precárias e o ônus excessivo com aluguel.

A atuação PMCMV em seu primeiro formato envolveu relações entre o poder municipal, as empresas privadas responsáveis pela execução dos empreendimentos e a instituição financeira que realiza a liberação dos recursos necessários às obras e aprovação dos projetos. Esses agentes, acabam por interferir nas ações e, com isso, conflitos entre setores

diversos e a prefeitura resultam na diminuição da eficiência do PMCMV nos municípios, uma vez que os interesses das construtoras podem não estar alinhados às necessidades habitacionais da cidade, o que culmina em discordância entre as partes, que prejudica os possíveis beneficiários (CARDOSO *et al.*, 2015).

As críticas apresentadas demonstram que a atuação do programa não esteve isenta de falhas, o que resultou na criação de novas problemáticas relacionadas ao espaço urbano. Além disso, a implantação dos empreendimentos variou bastante, de acordo com as características e necessidades dos municípios em questão. Assim, é importante reconhecer o PMCMV enquanto o mais amplo programa habitacional até então, mas identificar as falhas e fragilidades apresentadas ao longo de sua execução, de modo a melhorar os programas futuros.

Mesmo com todas as problemáticas apresentadas, é importante ressaltar que houve uma redução significativa nos índices do déficit habitacional no país, no ano de 2007 a porcentagem total deficitária era de 11,1% (onze vírgula um por cento) do estoque total de imóveis disponíveis, o que representa a falta de 6.272.645 (seis milhões e duzentos e setenta e dois mil e seiscentos e quarenta e cinco) domicílios, sendo 5.179.763 (cinco milhões e cento e setenta e nove mil e setecentos e sessenta e três) urbanos e 1.092.882 (um milhão e noventa e dois mil e oitocentos e oitenta e dois) rurais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009). Esses números são significativamente maiores do que os apresentados pela Fundação João Pinheiro entre os anos de 2016 e 2019, que como mostrado no capítulo anterior, apresentam um índice percentual de déficit habitacional de 8,0% (oito por cento) no Brasil.

A Tabela 4 representa os dados do déficit habitacional no Brasil de acordo com região para o ano de 2007, nos dados são apresentados o total deficitário de domicílios, bem como a especificação da quantidade dividida entre as categorias de urbano e rural; além disso, se apresenta também o total percentual do déficit em relação ao estoque completo de domicílios particulares presentes no país.

TABELA 4 – DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL DE ACORDO COM REGIÃO (2007)

REGIÃO	URBANO	RURAL	DÉFICIT TOTAL (URBANO E RURAL)	PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO ESTOQUE TOTAL DE DOMICÍLIOS %
Norte	487.357	165.327	652.684	16,7
Nordeste	1.461.669	682.715	2.144.384	15,0
Sudeste	2.222.957	112.458	2.335.415	9,3
Sul	617.333	85.834	703.167	7,9
Centro- Oeste	390.447	46.548	436.995	10,5
Brasil	5.179.763	1.092.882	6.272.645	11,1

Fonte: Fundação João Pinheiro (2009)

Em 2007, o déficit habitacional apresentava um índice percentual de 16,7% (dezesseis vírgula sete por cento) na Região Norte e 15,0% (quinze por cento) no Nordeste, acima da média nacional de 11,1% (onze vírgula um por cento), e superiores a todas as demais regiões. Em números absolutos, o déficit é mais alto nas regiões Sudeste, com 2.335.415 (dois milhões e trezentos e trinta e cinco mil e quatrocentos e quinze) de unidades habitacionais e no Nordeste, com um total deficitário de 2.144.384 (dois milhões e cento e quarenta e quatro mil e trezentos e oitenta e quatro) imóveis (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009). A partir desses dados é possível compreender que a região Nordeste apresenta dificuldades quanto à habitação, tanto em caráter absoluto quanto no índice percentual, o que justifica o apontamento de Melazzo (2016) quanto ao enfoque dado à produção de imóveis para beneficiários da Faixa 1 nesta região.

Em números absolutos, no ano de 2007, o menor déficit habitacional em unidades imobiliárias se encontrava na região Centro-Oeste; já quanto ao índice percentual, a região Sul registrou o mais baixo, com 7,9% (sete vírgula nove por cento) ao total. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009). Quanto ao cenário que se encontrava o país no ano de 2007, é possível verificar que o déficit é muito intenso nas áreas urbanas, o que condiz com os processos de urbanização das grandes cidades, e a exclusão espacial de famílias com menos recursos financeiros.

Já no ano de 2011, após a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida no ano de 2009, o déficit habitacional no Brasil somava em valores absolutos o total de 5.581.968 (cinco milhões e quinhentos e oitenta e um mil e novecentos e sessenta e oito) domicílios deficitários, o que representa um percentual de 9,0% (nove por cento) do estoque total imobiliário disponível no país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). O PMCMV sofre críticas quanto ao seu enfoque na produção de unidades imobiliárias, mas é possível verificar que de forma numérica houve uma redução expressiva no déficit nacional quando comparado aos números do ano de 2007.

Na Tabela 5, apresentada a seguir, são demonstrados os dados do déficit habitacional no Brasil para o ano de 2011, as informações levam em consideração as regiões, e mostram o total deficitário em números absolutos, de forma geral, e também separado entre urbano e rural, de acordo com a sua localidade, bem como o percentual em relação ao estoque total de domicílios disponíveis.

TABELA 5 – DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL DE ACORDO COM REGIÃO - (2011)

REGIÃO	URBANO	RURAL	TOTAL	PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO ESTOQUE TOTAL DE DOMICÍLIOS %
Norte	439.425	173.763	613.188	13,7
Nordeste	1.327.468	609.606	1.937.074	11,9
Sudeste	1.942.727	41.469	1.984.196	7,3
Sul	532.127	51.748	583.875	6,2
Centro-Oeste	447.658	15.977	463.635	9,8
Brasil	4.689.405	892.563	5.581.968	9,0

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015)

Ao avaliar o percentual do déficit habitacional em relação ao estoque total de domicílios no ano de 2011, também é possível verificar uma redução, já que nacionalmente, de acordo com os dados da Fundação João Pinheiro, o índice passou de 11,1% (onze vírgula um por cento) em 2007, para 9,0% (nove por cento) em 2011. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015) De forma geral, todas as regiões tiveram melhora em relação ao índice em porcentagem, mas ainda assim o Norte e o Nordeste apresentaram proporcionalmente o maior déficit habitacional.

Porém, mesmo ainda figurando como uma das regiões com o maior índice proporcional de déficit imobiliário, no Nordeste esse percentual passou de 15,0% (quinze por cento) no ano de 2007 para 11,9% (onze vírgula nove por cento) em 2011. Em números absolutos, o déficit em unidades de domicílio era de 2.144.384 (dois milhões e cento e quarenta e quatro mil e trezentos e oitenta e quatro) em 2007 e passou ser de 1.937.074 (um milhão e novecentos e trinta e sete mil e setenta e quatro) no ano de 2011 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). É interessante observar os dados da região Nordeste, uma vez que o PMCMV teve especial enfoque na área, por conta das problemáticas de habitação enfrentadas.

Novamente os dados mostram que o déficit urbano é consideravelmente maior que o rural, o que justifica a atuação de programas habitacionais como PMCMV ter uma atuação mais intensa nas cidades, mas como demonstram os dados da Fundação João Pinheiro, todas as regiões ainda precisam lidar com a necessidade de moradia no âmbito rural. Só na região Nordeste, o déficit rural representa um total de 609.606 (seiscentos e nove mil e seiscentos e seis) domicílios em relação ao estoque total (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015). Números tão significativos precisam ser abordados pelo poder público ao tratar de habitação.

O déficit habitacional também apresentou redução no ano de 2012 em quase todas as regiões, exceto no Sudeste. De forma geral, no Brasil o número total do déficit em relação ao total de unidades imobiliárias disponíveis ficou em 5.430.562 (cinco milhões e quatrocentos e

trinta mil e quinhentos e sessenta e dois), sendo 4.664.113 (quatro milhões e seiscentos e sessenta e quatro mil e cento e treze) urbanas e 766.449 (setecentos e sessenta e seis mil e quatrocentos e quarenta e nove) rurais, um número ainda expressivo, mas um pouco menor que o valor registrado em 2011. O índice percentual em relação ao estoque de domicílios também reduziu, atingindo 8,5% (oito vírgula cinco por cento) ao todo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

A Tabela 6, disponível a seguir, detalha os dados referentes ao déficit habitacional no Brasil no ano de 2012, apresenta os números absolutos do déficit em unidades imobiliárias, divididos entre as regiões, e separados nas categorias urbana e rural, com representação também do total de imóveis, e os índices percentuais do déficit em relação ao total de domicílios disponíveis no país. Através dessas informações é possível traçar paralelos com a situação apresentada em outros anos.

TABELA 6 – DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL DE ACORDO COM REGIÃO (2012)

ESPECIFICAÇÃO	URBANO	RURAL	TOTAL	PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO ESTOQUE TOTAL DE DOMICÍLIOS %
Norte	448.653	115.967	564.620	12,2
Nordeste	1.238.995	538.217	1.777.212	10,6
Sudeste	2.054.557	54.045	2.108.602	7,6
Sul	507.838	42.888	550.726	5,6
Centro-Oeste	414.070	15.332	429.402	8,8
Brasil	4.664.113	766.449	5.430.562	8,5

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015)

Ao analisar as regiões, é possível observar que o índice percentual em relação aos domicílios disponíveis só não diminuiu na região Sudeste, que passou de 7,3% (sete vírgula três por cento) em 2011 para 7,6% (sete vírgula seis por cento) no ano de 2012. Esse é um fator alarmante, pois é nessa região que se concentra o maior número de unidades imobiliárias deficitárias, com um total de 2.108.602 (dois milhões e cento e oito mil e seiscentos e dois). Já na região Nordeste, em que se encontra o segundo maior número do déficit em unidades imobiliárias, com um total 1.777.212 (um milhão e setecentos e setenta e sete mil e duzentos e doze), o índice em relação ao total de moradias caiu de 11,9% (onze vírgula nove por cento) para 10,6% (dez vírgula seis por cento) em 2012. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015)

Entretanto, mesmo que a construção de novas unidades imobiliárias tenha atendido as necessidades de diversas famílias, é preciso levar em consideração diversos elementos do sistema proposto pelo programa. Sobre os ônus financeiros enfrentados por beneficiários do PMCMV, os autores Oliveira, Sampaio e Souza (2017) atentam para o fato de vários sujeitos

que tiveram acesso a imóveis encontravam dificuldade para o pagamento de despesas na nova habitação, como taxas condominiais e outros encargos urbanos. Dessa forma, mesmo com residência própria, as pessoas tinham uma parte considerável de sua renda onerada por despesas que até então não estavam previstas em seu contexto social.

Portanto, conforme reforçam Oliveira, Sampaio e Souza (2017), o PMCMV em sua primeira versão foi um importante mecanismo para o acesso a moradia, progressista no que se refere aos subsídios fornecidos pelo poder público e pelo incentivo para a produção de unidades imobiliárias para a população com menos recursos. Mas é necessário também reconhecer as falhas, como já foram destacadas, e o espaço que existe para uma possível melhora no atendimento à população do país.

É fundamental entender as políticas habitacionais como mecanismos que podem ser atualizados de acordo com as novas necessidades da população e com especificidades que atendam a núcleos diversos de sujeitos com realidades diversas. Mostra-se necessário pensar em novas possibilidades, Camilo e Vasconcelos (2023) explicam que há espaço para diferentes soluções quanto a questões habitacionais, modos de construção, arranjos organizacionais e financeiros, e até mesmo para a forma como as famílias adquirem direitos em relação ao imóvel em que irão residir.

Assim, a avaliação crítica dos elementos presentes na mais recente versão do Programa Minha Casa, Minha Vida, criado através da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023 posteriormente convertida na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, tendo em vista todas as problemáticas enfrentadas pelo programa nos seus primeiros anos de atuação e o cenário da habitação nacional. O atendimento da população que não tem acesso a moradia deve ser tratado como prioridade, mas o formato em que isso é realizado precisa ser dinâmico e atualizado.

O programa irá atender beneficiários das áreas urbanas, que tenham renda mensal de até R\$ 8.000 (oito mil reais), e também os de áreas rurais, com uma renda bruta familiar anual de até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), divididos em faixas específicas (BRASIL, 2023). Dentre as famílias que podem utilizar o programa, são feitas subdivisões de acordo com a renda total, o que influencia nas condições de financiamento e subsídios, ou na possibilidade de ter acesso a residências majoritariamente pagas pelo poder público.

As famílias de áreas urbanas podem se enquadrar em três categorias: a Faixa Urbano 1 deve atender a aqueles que têm renda bruta familiar mensal de até 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais); a Faixa Urbano 2, que engloba quem tem renda bruta familiar mensal entre os valores de R\$ 2.640,01 (dois mil, seiscentos e quarenta reais e um centavo) até R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais); e a Faixa Urbano 3, pensada para atender cidadãos com renda

bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 (quatro mil e quatrocentos reais e um centavo) até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), cada uma com condições próprias (BRASIL, 2023).

Essas faixas de renda permitem que o programa defina benefícios específicos de acordo com os perfis das famílias e as suas necessidades, possibilitando um atendimento mais adequado à realidade de cada um. Os residentes de áreas rurais também são divididos: a Faixa Rural 1, conta com quem tem renda bruta familiar anual até R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais); já a Faixa Rural 2 tem como requisito renda bruta familiar anual de R\$ 31.680,01 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais e um centavo) até R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais); e Faixa Rural 3 atende a quem tem renda bruta familiar anual de R\$ 52.800,01 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais e um centavo) até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), os valores são calculados de forma anual (BRASIL, 2023).

A efetivação do direito à moradia envolve diversos fatores que vão além de somente o acesso a um imóvel. O novo instrumento jurídico do PMCMV leva isso em consideração, e define como diretriz do programa a concepção de habitação em um sentido amplo de moradia, que leva em consideração a integração entre dimensões diversas, como a econômica, social, cultural e ambiental (BRASIL, 2023). Essa nova interpretação do funcionamento da política habitacional é muito importante, pois como apontam Moreira e Ribeiro (2016), os objetivos originais propostos em 2009 estavam significativamente conectados à construção de unidades imobiliárias e o aquecimento da economia nacional.

Em relação aos beneficiários, o PMCMV propõe que serão priorizados para fins de atendimento às famílias: que tenham a mulher como responsável pela residência; as de que fazem parte pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes; as que estão em situação de vulnerabilidade ou risco social; que tenham perdido sua moradia em razão de desastres naturais; em situação; de integrantes de povos tradicionais e quilombolas; residentes de área de risco; e que tenham mulheres vítimas de violência doméstica e familiar (BRASIL, 2023). Essa medida pode facilitar o acesso à moradia de grupos que normalmente teriam mais dificuldades, então é um fator positivo para a democratização do programa.

O direito à moradia em sentido amplo, sem se associar somente a construção de novas residências, surge também em outras diretrizes do programa. Um elemento importante a se observar é que agora há o incentivo à requalificação e retrofit¹ de prédios que estejam

¹ O Retrofit é um processo que tem por objetivo restaurar prédios antigos de forma a preservar a arquitetura original, e também adequá-lo à legislação vigente. O processo consiste em uma reforma feita com materiais de alta qualidade e super resistentes para manter o edifício como um espaço seguro e arrojado. Para saber mais sobre o tema consultar: <https://casacor.abril.com.br/arquitetura/retrofit/>

degradados, não utilizados ou subutilizados, localizados em áreas centrais de grandes centros urbanos (BRASIL, 2023). O aproveitamento de imóveis em áreas com infraestrutura já existente pode economizar recursos, tanto na parte da finalização das unidades imobiliárias (que utilizam estruturas de prédios prontos) quanto tiraria do poder público a necessidade de instalar equipamentos urbanos.

O PMCMV agora propõe a necessidade de se fomentar a criação de mercados para a locação social de imóveis em áreas urbanas (BRASIL, 2023). Assim, o foco do programa não está mais somente na transferência de propriedade, Ribeiro (2022) explica que o incentivo ao aluguel enquanto política habitacional pode trazer diversos benefícios, como: a oferta de habitações em áreas bem localizadas e já aptas a oferecer uma moradia digna; a ocupação de imóveis vazios já construídos, o que retira a necessidade de se buscar por novas áreas a serem ocupadas; e uma maior oferta de habitações, tanto em números absolutos quanto do ponto de vista qualitativo, com uma disponibilização de tipos diversos de residências.

As linhas de atendimento do programa agora propõem também a melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais (BRASIL, 2023), o que permite aos beneficiários melhorar os imóveis em que já residem. Esse mecanismo é muito importante, pois como afirma Mautner (2010) diversas famílias, por não conseguir arcar com custos de aluguel, buscaram construir por conta própria suas residências, sem nenhum tipo de apoio técnico e em áreas que carecem de infraestrutura, o que resulta em diversos núcleos urbanos formados por imóveis não adequados à moradia. Assim, em diversos casos, há a possibilidade de manter uma comunidade já efetivada, sem a necessidade de realocar os cidadãos.

Para além dos aspectos de infraestrutura de ocupações improvisadas, o programa aborda também o status jurídico, e aponta no seu instrumento jurídico a regularização fundiária (BRASIL, 2023). Através do processo de regularização, os residentes de imóveis passam a ter um título oficial referente a sua residência e a gozar de diversas proteções institucionais. A abordagem da irregularidade em um programa habitacional é imprescindível, Maricato (1996) reforça que por muitos anos a ocupação ilegal em áreas de menor valor da terra foi tolerada pelo poder público, o que resultou em moradores que fixavam residências nesses locais, mas que não tinham nenhum direito garantido quanto a posse do imóvel.

Dessa forma, fica clara a necessidade de se discutir a regularização fundiária urbana enquanto política habitacional, já que historicamente os programas relacionados à habitação não levaram em consideração as necessidades da população de baixa renda ou as políticas urbanas como um todo. A REURB pode ser um mecanismo importante para se atenuar a

desigualdade ocupacional, intensificada pelo desinteresse de políticas habitacionais anteriores e pela priorização do setor privado.

O novo Programa Minha Casa, Minha Vida, em seu instrumento jurídico, apresenta uma série de mecanismos que inovam em aspectos que foram amplamente criticados na concepção original do programa. Os objetivos e diretrizes estão mais próximos do atendimento ao direito à moradia de uma forma ampla e conectada com as especificidades dos beneficiários presentes em todas as regiões do país. Entretanto, é fundamental acompanhar a execução das ações e avaliar de forma periódica a necessidade por atualizações institucionais, pois as necessidades das famílias estão em constante desenvolvimento.

Mesmo com as inovações presentes no instrumento jurídico do Programa Minha Casa, Minha Vida, a pesquisa demonstra que o acesso à moradia é uma questão complexa, que não foi devidamente tratada pelo poder público. Portanto, a partir da investigação realizada, é possível concluir que somente o programa habitacional não é a solução para todas as problemáticas apresentadas, mas que, de forma concomitante, medidas devem ser tomadas em diversos setores sociais e econômicos para prevenir a mercantilização exagerada da terra urbana às custas do bem-estar das camadas da população em situação de vulnerabilidade social.

CONCLUSÃO

Na investigação foram apresentadas as principais questões relacionadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida e o seu atendimento às necessidades habitacionais da população brasileira. Para isso, houve a necessidade de mostrar em que contexto se encontra a problemática do déficit habitacional no Brasil e quais medidas foram tomadas para tentar sanar ou atenuar os seus efeitos nas famílias, que em muitos contextos precisam buscar por formas alternativas de moradia por não dispor de recursos para acessar imóveis no mercado imobiliário formal.

Foi possível observar que diversas políticas habitacionais criadas no Brasil ao longo do século XX apresentavam problemas quanto ao atendimento das populações de baixa renda, por um longo tempo perdurou a concepção de que a solução para o problema seria afastar as famílias pobres dos centros urbanos e os instalar em localidades as margens da cidade, ao invés de buscar a melhoria de espaços até então ocupados. Essas ações apresentavam um caráter higienista, que tentava esconder a existência das moradias insalubres, e não buscavam soluções a longo prazo.

Diversas políticas habitacionais acabaram por priorizar famílias com renda *per capita* mais alta ou até mesmo a especulação imobiliária em determinadas áreas, o que permitiu a utilização dos terrenos urbanos como capital de investimento. Assim, os bairros com melhor infraestrutura tinham seu acesso facilitado para as famílias com melhores condições financeiras, enquanto existiam grandes espaços inutilizados, aguardando por uma possível valorização. Nesse contexto, cidadãos de baixa renda precisavam buscar moradia em locais distantes e sem os equipamentos públicos necessários, o que gerou um contexto de desigualdade ocupacional presente nos centros urbanos até os dias atuais.

No Brasil, o déficit habitacional ainda é um problema muito relevante, visto que resulta de uma série de questões que não foram propriamente tratadas por políticas habitacionais. Milhões de cidadãos brasileiros não tem acesso a uma moradia adequada, e esse déficit se apresenta para a população de diversas formas, seja através da ocupação de estruturas inadequadas construídas de forma improvisada, seja na super ocupação de residências, com diversos membros de uma família tendo que ocupar espaços reduzidos, ou até mesmo nos custos excessivos com aluguel, que oneram de forma significativa a renda dessa camada populacional.

As necessidades habitacionais das famílias podem variar muito, e isso por diversos fatores, tais como, a região em que vivem ou até mesmo por questões culturais. Dessa forma é

essencial compreender que o déficit habitacional não pode ser tratado a partir de soluções homogêneas. As políticas brasileiras apresentaram falhas ao tentar impor formas unificadas de possibilitar o acesso à moradia, que não atendiam a realidade de todas as famílias e beneficiavam sujeitos que não faziam parte do público alvo dos programas. Assim, é necessário avaliar as necessidades das pessoas que precisam da implementação e da efetivação desses programas por classes sociais e a partir de critérios que observem esses aspectos e as diferentes características de cada uma delas.

O Programa Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009 através da Lei nº11.977/09, apresentou foco na construção de unidades imobiliárias e seu consequente impacto na economia nacional ao incentivar o mercado da construção civil. Essa concepção se mostrou insuficiente para o atendimento pleno das famílias, pois o acesso à moradia adequada vai além da ocupação de um imóvel. A construção de residências em áreas sem infraestrutura adequada ou conexão acessível aos centros urbanos gerou uma série de problemas para os beneficiários do programa, que não tinham acesso a equipamentos públicos essenciais.

O acesso à moradia na primeira versão do Programa Minha Casa, Minha Vida era realizado majoritariamente através da aquisição de imóveis, com benefícios e subsídios específicos para cada faixa de renda, ou pela cessão de residências construídas pelo poder público para as famílias carentes. Esse modelo de transmissão de propriedade é limitado, e não leva em consideração as necessidades de todos os possíveis beneficiários. Diversas áreas em que não é financeiramente viável a compra e venda poderiam ser beneficiadas por outras formas de auxílio, como o aluguel popular.

É inegável a importância do PMCMV, na sua atuação entre os anos de 2009 e 2021, na vida de milhões de cidadãos brasileiros, as ações do programa tiveram grande impacto e possibilitaram a muitas famílias a possibilidade de adquirir imóvel próprio, o que se reflete na retração do déficit habitacional em determinados períodos. Porém, como foi destacado, a política não está isenta de críticas e não se mostrou suficiente para o atendimento de uma população diversificada. Assim, é necessário afirmar que políticas habitacionais precisam estar em constante desenvolvimento e atualização.

O retorno do PMCMV em 2023, através da edição da Lei nº 14.620/23, é marcado por uma série de inovações em diversos aspectos do programa, que vão desde as formas de transmissão aos tipos de imóveis utilizados. Essas atualizações são de muita importância, e respondem a críticas em relação às ações tomadas em fases passadas. Os termos do instrumento jurídico apontam para uma política mais focada no atendimento da população, que leva em

conta mais possibilidades de acesso à imóveis e a garantia do direito à moradia digna previsto constitucionalmente.

A moradia é um direito social garantido constitucionalmente, no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que engloba diversas dimensões. O novo PMCMV está mais institucionalmente apto a atender a garantia desse direito para a população, pois apresenta mecanismos mais amplos de combate ao déficit habitacional. Mas mesmo com as inovações jurídicas, é fundamental compreender que há a necessidade de se fiscalizar o cumprimento das ações propostas, e também de se estar preparado para eventuais acréscimos ou alterações de acordo com os resultados observados e novas necessidades das famílias.

Para que isso seja possível, é importante atualizar de forma geral as bases de dados referentes a imóveis no país, de forma a catalogar essas informações e facilitar o acesso. Durante a pesquisa foram encontradas dificuldade para entender a amplitude do déficit habitacional na cidade de Mossoró/RN pois não havia a viabilidade para obtenção de títulos de propriedade em cartórios e imobiliárias da cidade foram pouco cooperativas ou não tinham registros detalhados da sua carteira de imóveis residenciais.

Portanto, através da pesquisa foi possível concluir que o caminho para atenuar o déficit habitacional vai além dos programas focados na área, é necessário discutir de forma mais aprofundada a habitação. É fundamental discutir meios de se coibir a especulação imobiliária em grandes centros, pois, o acesso a moradia é um direito de todos, e não deve ser impedido pela mercantilização do solo urbano. Além disso, é importante também a criação de plataformas nacionais de dados, para o acompanhamento das necessidades habitacionais da população e subsequente desenvolvimento de medidas para o seu atendimento.

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. Questões conceituais e metodológicas relativas a domicílio, família e condições habitacionais. **Papeles de Población**, v. 11, n. 43, p. 105-131, 2005.
- AMORE, Caio Santo. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?:** Avaliação do programa Minha Casa Minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- BASTOS, Rodrigo Dantas. **Na Rota do Fogo: Especulação Imobiliária em São Paulo.** Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2018.
- BONATES, Mariana Fialho. O Programa de Arrendamento Residencial-PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n. 7, p. 147-164, 2008.
- BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social**, p. 711-732, 1994.
- BONDUKI, Nabil Georges. Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas. In: SANTOS, Eleonora Cruz (organizadora). **Ensaio e Discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942.** Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.218, de 01 de maio de 1946.** Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular”. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm Acesso em: 24 ago. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso: 29 set. 2023.

CAMILO, Tiago Antônio; VASCONCELOS, Rafael Spindola. Análise do Programa Minha Casa Minha Vida e os Próximos Passos para Reduzir o Déficit Habitacional Segundo a Literatura. **Research, Society and Development**, v. 12, n. 1, 2023.

CANO, Wilson. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. **Leituras de Economia Política**, Campinas, n.21, p. 35-73, jul.2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65

CARDOSO, Adauto Lucio; QUEIROZ E MELO, Irene de; JAENISH, Samuel Thomas. A Implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha Casa... e a Cidade?: Avaliação do programa Minha Casa Minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; BOMTEMPO, Eugênio Pacceli de Moraes. O Direito à Cidade, a Especulação Imobiliária e o IPTU Progressivo no Tempo. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12, nº 4, p. 2067-2089.

CHIQUETTI, Simone Merino; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. Os projetos CURA – comunidade urbana de recuperação acelerada – em Maringá, 1975 a 1987. In: ENCONTRO ANUAL DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 24., 2015, Maringá. **Anais XXIV EAIC**. Maringá: UEM, 2015. p. 1 - 4.

COSTA, Ademir Araújo da; NASCIMENTO, Eduardo Alexandre do. A Produção de Espaço Urbano e os Fatores do Processo de Expansão do Mercado Imobiliário em Mossoró-RN. **Ateliê Geográfico** - Goiânia-GO, v. 10, n. 2, p. 21-41, ago/2016.

FEST, Fausto Delanne de Campos. **Projeto CURA: complementação urbana e mudanças espaciais**. 2005. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Urbanismo, UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. O Déficit Habitacional: Aperfeiçoamentos, Desafios e Políticas. In: SANTOS, Eleonora Cruz (organizadora). **Ensaio e Discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

FEITOSA, Flávia da Fonseca. Aspectos territoriais na estimativa das necessidades habitacionais: construindo alternativas metodológicas. In: SANTOS, Eleonora Cruz (organizadora). **Ensaio e Discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte, 2015. 126p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, 2012. 200p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2009.

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. Privacidade interna das moradias e os arranjos familiares. In: SANTOS, Eleonora Cruz (organizadora). **Ensaio e Discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

GONÇALVES, Robson Ribeiro; CASTELO, Ana Maria. Coabitação: em busca de uma definição relevante e de uma mensuração possível. In: SANTOS, Eleonora Cruz (organizadora). **Ensaio e Discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Panorama de Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/mossoro/panorama>. Acesso em: 23 set.2023.

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. 15-32, 2019.

MARICATO, Erminia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**, v. 1, n. 6, p. 67-78, 1998.

MARICATO, Ermínia. **O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada**. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/OMinha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MAUTNER, Yvonne Miriam Martha. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: Deák, Csaba (Organizador); Schiffer, Sueli Terezinha Ramos (Organizador). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2010.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Q.; CHAVES, Carina; FREITAS, Mariana Fernandes. Um Sonho à Venda: a Comercialização dos Imóveis do PMCMV – Faixa 1. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 24, n. 55, pp. 1187-1213, set./dez. 2022.

MELAZZO, Everaldo Santos. O Programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Rio Grande Do Norte. Cinco conclusões possíveis e cinco questões para a continuidade da investigação. **Revista Formação**, São Paulo, v. 1, n. 23, p.92-111, jul. 2016.

MELCHIORS, Lucia Camargos. Como Anda a Habitação Social no Brasil? Reflexões sobre a Trajetória das Políticas Habitacionais da Década de 1960 à Atualidade. **Baru**, v. 2, n. 2, p.199-218, 2016.

MELO, André de Oliveira; CASSAB, Clarice. A ação do capital imobiliário no Programa Minha Casa Minha Vida faixas 2 e 3 no município de Petrópolis-RJ. **GeoTextos**, v. 16, n. 1, 2020.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Demográfico 2010**: Características da população e dos domicílios - Resultados do universo. Rio de Janeiro, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida. Ciclo 2020.

MOREIRA, Tomás Antonio; RIBEIRO, Joana Aparecida ZMT. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos metrôpole**, v. 18, n. 35, p. 15-32, 2016.

NASCIMENTO, Eduardo Alexandre do. **A Expansão do Mercado Imobiliário em Mossoró**: Acumulação Capitalista e o Aprofundamento das Contradições Socioespaciais. Natal/RN. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013

OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso Soares de. São Paulo e a Ideologia Higienista entre os séculos XIX e XX: a utopia da civilidade. **Sociologias [online]**, 2013, vol. 15, n. 32, pp. 210-235. ISSN 1517-4522. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222013000100009>. Acesso em: 12 set. 2023.

OLIVEIRA, Flaviana. B. N. de. Ocupação do espaço urbano: a questão da moradia. Laboratório Didático – USP. **Ensina Sociologia**, São Paulo, p. 1-11, jan./jun. 2012.

OLIVEIRA, Robson de; SAMPAIO, Simone Sobral; SOUZA, Ana Janaina Medeiros de. População de Rua e o Direito à Moradia: uma Análise a Partir do Programa Minha Casa Minha Vida. **Sociedade em Debate**, v. 23, n. 1, p. 180-200, 2017.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 7, n. 1, p. 167-183, jan/jun. 2015.

RAMOS, Jefferson da Silva; NOIA, Angye Cássia. A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 33, p. 65-105, 2016.

RIBEIRO, Edson Leite. O custo do direito e da função habitar dignamente no Brasil: contribuições alternativas à política de habitação social no Brasil. In: SANTOS, Eleonora Cruz (organizadora). **Ensaio e Discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique Brasil**, v. 5, n. 3, p. 09, 2009.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. 1, n. 13, p. 123-158, 2011.

ROLNIK, Raquel. (Coord.). **Ferramentas Para Avaliação da Inserção Urbana dos Empreendimentos do PMCMV**. Equipe Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, nov. 2014.

RUBIN, Graziela; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 36, n. 2, 2014.

RUFINO, Maria Beatriz. Cruz. Um Olhar Sobre a Produção do PMCMV a Partir de Eixos Analíticos. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha Casa... e a Cidade?: Avaliação do programa Minha Casa Minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 65-119, jul/set. 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia aos Vinte Anos da Constituição Federal de 1988: Notas a Respeito da Evolução em Matéria Jurisprudencial, com Destaque para a Atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, Ano 2, n. 8, out/dez de 2008, p. 55-92

SOARES, Isabelle Oliveira; CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne; PINTO, Neide Maria de Almeida. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa "Minha Casa Minha Vida" em Uberaba (MG). **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 1, p. 119-131, 2013.

SOUSA, Mikaelly Oliveira; SILVA JÚNIOR, Otoniel Fernandes da. Os Condomínios Fechados e a Produção do Espaço Urbano em Mossoró: Segregação e Acumulação do Capital Imobiliário. **Revista Pensar Geografia**, v. I, n. 1, jun/2017.

VANNUCHI, Luanda Villas Boas; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos; MOREIRA, Fernanda Accioly. **Inserção urbana no MCMV e a efetivação do direito à moradia adequada:** uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: **Anais do XVI ENANPUR–Espaço, Planejamento e Insurgências.** Belo Horizonte, 2015.