

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Maria Elisa Mostaro Januzzi

O Direito Fundamental à Moradia: da abstração de sua abordagem em normas internacionais à concretude de sua efetivação em políticas públicas no Brasil

Juiz de Fora

2025

Maria Elisa Mostaro Januzzi

O Direito Fundamental à Moradia: da abstração de sua abordagem em normas internacionais à concretude de sua efetivação em políticas públicas no Brasil

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de mestra em Direito.

Área de Concentração: Direito e Inovação

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Claudia Maria Toledo da Silveira

Juiz de Fora

2025

[FICHA CATALOGRÁFICA]

A ficha catalográfica deve ser gerada pelo site <http://www.ufjf.br/biblioteca>. Os dados fornecidos para geração da ficha são de responsabilidade do usuário. São de preenchimento obrigatório: nome do autor, sobrenome do autor, título do trabalho, trabalho, unidade acadêmica, instituição, nome do orientador, sobrenome do orientador, ano, descrição física, assunto.

Maria Elisa Mostaro Januzzi

O Direito Fundamental à Moradia: da abstração de sua abordagem em normas internacionais à concretude de sua efetivação em políticas públicas no Brasil

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de mestra em Direito.

Área de Concentração: Direito e Inovação

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Cláudia Maria Toledo da Silveira – Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Daniel Gaio – Membro externo titular
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof.^a Dra. Waleska Marcy Rosa – Membro interno titular
Universidade Federal de Juiz de Fora

“Liberdade é pouco. O que desejo ainda não tem nome”

Clarice Lispector

AGRADECIMENTOS

Dizem que somos a soma das 5 pessoas com quem mais convivemos. Eu particularmente acho que, na verdade, somos a soma de todos aqueles que tocam o nosso coração.

E é eles a quem hoje agradeço.

Especialmente aos meus pais, por serem minha base e meu apoio nos momentos difíceis. E por estarem sempre comigo ao longo de toda essa minha jornada.

Ao meu irmão, por compartilhar comigo sua forma de ver o mundo e por trazer leveza nos momentos em que ela foi necessária.

A todas as amigas maravilhosas que cultivei ao longo dos anos e que foram fortaleza nos momentos de dificuldade e inspiração nos momentos de desânimo. A coragem e determinação que vejo em vocês me inspira a ser sempre melhor.

Agradeço especialmente às minhas amigas Karolyne e Letícia, que estiveram comigo nos dias mais desafiadores e que sempre me incentivaram a continuar.

À minha colega de mestrado e amiga Mariana, por compartilhar comigo os momentos de estudo, os desafios e as tardes de quarta-feira. Ter você tornou essa jornada mais leve e prazerosa.

À minha orientadora, Cláudia Toledo, que é um exemplo de profissionalismo e dedicação.

Por fim, agradeço à minha saudosa avó Maria Aparecida por todo o seu amor e por sempre acreditar em mim. Sua memória me fortalece e me enche de saudades.

RESUMO

Busca-se demonstrar com o presente estudo a relevância do direito fundamental à moradia, bem como fazer considerações sobre o seu conceito e abrangência, ressaltando a importância da garantia de moradia adequada. Além disso, ele se propõe a analisar a normativa internacional e a legislação nacional referente a esse direito, bem como a forma pela qual ele é implementado pelo Estado brasileiro por meio de políticas públicas no geral e programas habitacionais em particular. Para isso, o estudo abrange a pesquisa bibliográfica, com abordagem analítico-dedutiva dos principais conceitos relacionados à temática, de pesquisa legislativa, com o levantamento e análise da legislação nacional que menciona o termo “moradia” e das leis que estruturam os programas habitacionais analisadas. Vale-se também de pesquisa empírica, fundada em *websites* oficiais de diferentes órgãos estatais brasileiros, como Ministérios, Tribunais de Contas, autarquias e fundações públicas, como o IBGE e a Fundação João Pinheiro, com o objetivo de entender a organização prática dos programas habitacionais estudados, a fim de constatar sua influência no déficit habitacional e na inadequação de domicílios. Os resultados apurados pela pesquisa demonstram que, ao longo dos anos, diversos programas habitacionais foram implementados no país por diferentes gestões governamentais. Entretanto, apesar de ter havido mudanças nos aspectos práticos desses programas, de modo geral o objetivo deles foi fornecer moradia por meio da construção e financiamento de novas unidades habitacionais. Diante disso, foi possível notar que, não obstante anualmente sejam investidos milhões de reais em programas habitacionais, essa estratégia não tem sido capaz de diminuir o déficit habitacional nem a inadequação domiciliar que cresce anualmente no país.

Palavras-chave: direito à moradia; direito à moradia adequada; políticas públicas; programas habitacionais; déficit habitacional.

ABSTRACT

The present study aims to demonstrate the relevance of the fundamental right to housing, as well as to make considerations on its concept and scope, highlighting the importance of guaranteeing adequate housing. Additionally, it seeks to analyze international norms and national legislation related to this right, as well as the way it is implemented by the state through public policies in general and housing programs in particular. To achieve this, the study includes bibliographic research with an analytical-deductive approach to the main concepts related to the topic, legislative research with the gathering and analysis of national legislation that mentions the term "housing," and laws that structure the housing programs being analyzed. It also relies on empirical research based on official websites of various Brazilian state agencies, such as Ministries, Courts of Accounts, autonomous agencies, and public foundations like IBGE and Fundação João Pinheiro, aiming to understand the practical organization of the studied housing programs in order to assess their influence on the housing deficit and the inadequacy of dwellings. The results of the research show that over the years, various housing programs have been implemented in the country by different government administrations. However, despite changes in the practical aspects of these programs, their overall objective has been to provide housing through the construction and financing of new housing units. In this context, it became apparent that, despite millions of reais being invested annually in housing programs, this strategy has not been able to reduce the housing deficit or the increasing inadequacy of dwellings in the country.

Keywords: right to housing; right to adequate housing; public policies; housing programs; housing deficit.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema da Política Nacional de Habitação.....	66
Figura 2 – Linha do tempo dos programas.....	71
Figura 3 – Fluxograma dos componentes do déficit habitacional.....	101
Figura 4 – Gráfico dos Componentes do Déficit Habitacional no Brasil	106
Figura 5 – Déficit habitacional – PnadC 2022.....	107

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Quadro de análise de políticas públicas utilizado	53
Quadro 2 – Análise de Políticas Públicas – Pró-Moradia	80
Quadro 3 – Análise de políticas públicas – PAR	86
Quadro 4 – Análise de políticas públicas – PMCMV	97
Quadro 5 – Componentes e subcomponentes do déficit habitacional, por unidade espacial, localização e atributos	103
Quadro 6 – Componentes e subcomponentes de inadequação	104
Tabela 1 – Resoluções sobre o Programa Pró-Moradia, por ano	75
Tabela 2 – Orçamento Operacional do FGTS, para 2023	79
Tabela 3 – Unidades transferidas para estoque e entregues aos beneficiários	85
Tabela 4 – Benefícios por faixas do PMCMV urbano (PNHU)	89
Tabela 5 – PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar	90
Tabela 6 – Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020, por faixa	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos
AGU	Advocacia Geral da União
BACEN	Banco Central do Brasil
BNH	Banco Nacional de Habitação
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEF	Caixa Econômica Federal
CESCR	Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CGFHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CNM	Confederação Nacional de Municípios
ConCidades	Conselho das Cidades
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCR	Plano de Comprometimento da Renda
PEC	Propostas de Emenda à Constituição
PEHP	Programa Especial de Habitação Popular
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PnadC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNDH-3	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PPAs	Planos Plurianuais
Pró-Moradia	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SIMAHAB	Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O CONCEITO DE MORADIA E SUA TRATATIVA NA NORMATIVA INTERNACIONAL E NACIONAL	14
2.1 O CONCEITO DE DIREITO À MORADIA E DE DIREITO À MORADIA ADEQUADA.....	14
2.2 AS CARACTERÍSTICAS DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA	18
2.3 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E SUA RELAÇÃO COM A DIGNIDADE HUMANA E O DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL	22
2.4 O DIREITO À MORADIA NA NORMATIVA INTERNACIONAL	25
2.5 O DIREITO À MORADIA NA LEGISLAÇÃO NACIONAL.....	29
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA	41
3.1 UM PANORAMA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS	41
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANOS E PROGRAMAS	46
3.3 DIRETRIZES PARA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL – QUADRO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	52
4 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS	56
4.1 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO	56
4.2 O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO	61
4.2.1 O Plano Nacional de Habitação	66
4.2.2 O histórico da política habitacional e os programas habitacionais implementados após 1988	69
4.2.3 Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia).....	73
4.2.4 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	81
4.2.5 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	87
4.3 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO E O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL ...	98
CONCLUSÃO	110
REFERÊNCIAS	114
ANEXO A – Pedido de acesso à informação ao Ministério das Cidades e resposta ao protocolo n.º 80002.002155/2024-85	120
APÊNDICE B – Quadro dos estatutos relacionados ao tema	129
APÊNDICE C – Tabela de leis ordinárias relacionadas ao tema	130
APÊNDICE D – Tabela de decretos relacionados ao tema	134

1 INTRODUÇÃO

Quem convive no dia a dia dos centros urbanos percebe que, ao longo dos anos, vem crescendo significativamente o número de aglomerados subnormais, popularmente conhecidos como “favelas”, além do aumento de pessoas vivendo em situação de rua. Nota-se, ainda, que essa realidade não é recente no país, que, desde o século passado, convive com a existência de cortiços como forma de moradia para uma parcela significativa da população.

Esse cenário revela uma contradição: embora o direito à moradia esteja expressamente previsto no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive no caput do artigo 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988) e em diversas legislações infraconstitucionais, e seja protegido também por tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, sua efetivação no plano fático ainda encontra grandes obstáculos.

No ano de 2023, o déficit habitacional no Brasil ultrapassou 6 milhões de domicílios, representando mais de 8% dos domicílios ocupados no país, segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2023), responsável por esse cálculo desde 1995. Paralelamente, mais de 27 milhões de domicílios apresentam inadequações domiciliares, o que compromete a qualidade de vida de seus habitantes e afronta o ideal de dignidade humana previsto constitucionalmente.

O direito à moradia é reconhecido tanto como um direito humano, em razão de sua proteção em diversas normativas internacionais, quanto como um direito fundamental, em virtude de sua previsão expressa no caput do artigo 6º da Constituição Federal, inserida pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000 (Brasil, 2000). Os direitos fundamentais possuem uma dimensão negativa e uma dimensão positiva, exigindo, respectivamente, abstenções e ações por parte do Estado para sua efetivação. Enquanto os direitos fundamentais individuais, como o direito à vida, à liberdade e à propriedade, demandam prioritariamente a abstenção estatal, os direitos fundamentais sociais, como o direito à moradia, exigem a prestação estatal imediata (Toledo, 2019).

Essa atuação estatal positiva ocorre, sobretudo, por meio da implementação de políticas públicas, que se desdobram em programas de ação voltados à obtenção de resultados concretos. No campo da habitação, especialmente da habitação de interesse social, destinada à população de baixa renda, tais diretrizes foram

estabelecidas pela Política Nacional de Habitação, criada em 2004. A partir de então, diversos programas habitacionais foram estruturados, cada um com objetivos e critérios específicos, mas, em geral, voltados à oferta de unidades habitacionais por meio de financiamento público.

Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar a efetividade das políticas públicas habitacionais implementadas no Brasil entre os anos de 1988 e 2023, à luz do direito fundamental à moradia adequada. A pesquisa está vinculada à Linha 1 do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora, intitulada “Direito, Argumentação e Políticas Públicas”, e insere-se no esforço de compreender como a atuação estatal, por meio de políticas públicas, se articula com a realização de direitos fundamentais.

Para alcançar esse objetivo, adota-se uma abordagem qualitativa, com método analítico-dedutivo, estruturada em três frentes principais. A primeira é a pesquisa bibliográfica, voltada à construção do referencial teórico sobre o direito à moradia, sua fundamentação constitucional e sua vinculação com as políticas públicas. A segunda é a pesquisa legislativa, que envolve o levantamento e a análise da legislação nacional pertinente ao direito à moradia, com especial atenção àquelas normas infraconstitucionais que, por um lado, tratam da Política Nacional de Habitação; por outro lado, instituem programas habitacionais de alcance nacional voltados à habitação de interesse social; ou ainda contribuem para a definição e mensuração do déficit habitacional e da inadequação domiciliar. A terceira frente é a pesquisa documental, realizada com base em dados e documentos disponibilizados por websites oficiais de órgãos estatais brasileiros, como ministérios, tribunais de contas, autarquias e fundações públicas, a exemplo do IBGE e da FJP, com o objetivo de compreender a estrutura, o funcionamento e os impactos práticos dos programas habitacionais selecionados.

Os programas analisados foram selecionados com base em dois critérios principais: a abrangência nacional e o volume de recursos públicos destinados à sua execução. Dessa forma, foram examinados os três programas habitacionais de maior relevância no período recortado: o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia), o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O recorte temporal da pesquisa compreende o período de 1988 a 2023. O marco inicial foi escolhido por corresponder à promulgação da Constituição Federal de 1988, que inaugurou um novo paradigma

de proteção aos direitos sociais no Brasil. O marco final refere-se ao ano em que se iniciou a elaboração deste estudo.

O Capítulo 2 trata da conceituação do direito à moradia, com especial atenção ao conceito de moradia adequada, abordando os elementos que a compõem, sua vinculação à dignidade da pessoa humana e ao direito ao mínimo existencial. Além disso, apresenta um panorama normativo internacional e nacional, evidenciando os dispositivos que garantem e regulamentam esse direito.

O Capítulo 3, por sua vez, discute o conceito de política pública, sua importância para a concretização do direito à moradia e a diferenciação entre políticas, planos e programas. Nesse capítulo, é apresentado um quadro analítico elaborado com o intuito de padronizar a análise dos principais programas habitacionais implementados no Brasil no período recortado. Tal quadro permite o estudo comparativo dos programas, com destaque para aspectos como os objetivos, os instrumentos utilizados, o público-alvo e os resultados alcançados.

Por fim, o Capítulo 4 trata das diretrizes da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação, e realiza a análise dos três programas habitacionais referidos, com o objetivo de avaliar sua efetividade na redução do déficit habitacional e da inadequação domiciliar, à luz do direito à moradia adequada.

Diante da persistente crise habitacional no Brasil e da complexidade das políticas públicas voltadas à moradia, este estudo busca contribuir para a compreensão dos desafios e das potencialidades das iniciativas governamentais no enfrentamento do déficit habitacional e da inadequação domiciliar. Ao analisar a efetividade dos programas habitacionais sob a perspectiva do direito fundamental à moradia adequada, pretende-se oferecer subsídios teóricos e práticos que possam orientar futuras formulações políticas e jurídicas, fortalecendo a proteção desse direito essencial à dignidade humana.

2 O CONCEITO DE MORADIA E SUA TRATATIVA NA NORMATIVA INTERNACIONAL E NACIONAL

Neste capítulo, serão abordados o conceito de *direito à moradia* e de *direito à moradia adequada*, as características deste último, sua relação com a *dignidade humana* e com o *direito ao mínimo existencial* que, assim como o direito à moradia adequada é um direito fundamental social. Além disso, será apresentado um panorama sobre a legislação internacional e nacional relacionada.

2.1 O CONCEITO DE DIREITO À MORADIA E DE DIREITO À MORADIA ADEQUADA

É de fundamental importância para o desenvolvimento de um estudo que se conceitue o objeto que ele irá analisar. Embora mencionado em diversas normativas nacionais e internacionais, inclusive na Constituição Federal (Brasil, 1988) o direito à moradia carece de uma definição conceitual que possibilite entender suas limitações e facilite sua implementação por parte do Estado.

O legislador constituinte derivado, ao incluir o direito à moradia no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988) por meio da Emenda Constitucional n.º 26 (Brasil, 2000) no ano de 2000, optou por fazê-lo sem qualquer adjetivação que delimite seu objetivo ou indique a extensão de seu conteúdo. Essa adjetivação teria como finalidade afastar interpretações muito restritivas, que pudessem acabar reduzindo excessivamente o conteúdo desse direito (Sarlet, 2010).

Definir o conteúdo do direito fundamental à moradia é uma tarefa complexa, especialmente por se tratar de uma prerrogativa de natureza social que, conforme Robert Alexy (2015), exige prestações estatais positivas, sejam fáticas ou normativas. A partir dessa delimitação conceitual, decorrem consequências relevantes que influenciam diretamente a forma como os recursos, sejam eles materiais ou humanos, são alocados para sua concretização (Sarlet, 2010).

Diante disso, com o objetivo de possibilitar a análise desse direito dentro dos parâmetros estabelecidos por este estudo, propõem-se que o direito à moradia seja entendido como o *direito à posse lícita sobre edificação para uso residencial*.

Esse conceito destaca os elementos que devem estar presentes para que se possa falar na concretização mínima da moradia enquanto garantia fundamental. Partindo dessa ideia, a primeira distinção a ser feita é entre moradia e propriedade.

Esta última é um dos institutos jurídicos de maior relevância social, pois confere ao seu titular uma série de faculdades previstas no Código Civil (art. 1.228 da Lei n.º 10.406) (Brasil, 2002), o que, por si só, não ocorre com a moradia. Na prática, observa-se que, para proteger o acesso à habitação, prioriza-se a defesa da titularidade patrimonial. Essa diferenciação faz com que as políticas públicas voltadas à efetivação da moradia tenham como foco principal a transferência da propriedade aos beneficiários (Martrodi; Zaccara, 2016).

Portanto, é necessário que se fortaleça o reconhecimento da moradia como um direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objetivos próprios, e que seja dada à posse a devida proteção legal e segurança jurídica. Pois, ainda que aquele que habita o imóvel não seja seu proprietário, e sim seu possuidor, esse merece proteção legal para que possa ter uma vida digna (Sarlet, 2008).

Os outros elementos do conceito apresentado determinam que a proteção do direito à moradia depende, no mínimo, da existência de uma construção habitável. E que esse imóvel deve ser destinado, principalmente, para fins residenciais, pois os imóveis utilizados exclusivamente para fins comerciais possuem proteção específica prevista na Lei n.º 8.245 (Brasil 1991), a Lei do Inquilinato. Assim, não é possível pensar na garantia do direito à moradia no caso de pessoas e famílias sem teto que vivem em assentamentos ilegais, alojamentos improvisados, abrigos, barracões ou até mesmo debaixo de pontes nas grandes cidades, uma vez que esse direito requer a observância de parâmetros mínimos.

Assim sendo, para que a moradia seja efetivada como garantia fundamental, é necessário respeitar a situação do possuidor que detém a posse lícita de edificação voltada ao uso residencial. Para os fins deste estudo, entende-se que assegurar essa posse ao ocupante é suficiente para garantir o exercício do direito à moradia, pois permite que os moradores se protejam contra ameaças e tenham condições de se organizar e planejar seu futuro.

Entretanto, o atendimento exclusivo dos elementos do conceito apresentado não é suficiente para garantir o parâmetro mínimo de dignidade previsto constitucionalmente. O “direito à moradia” que se relaciona com os princípios constitucionais é o “direito à moradia adequada”.

Diante do silêncio da Constituição Federal (Brasil, 1988) para entender o conteúdo do direito à moradia adequada destacam-se as disposições trazidas nos diversos tratados e documentos internacionais incorporados pelo Brasil, os quais

serão analisados adiante. Dentre esses documentos, merece destaque o Comentário Geral n.º 4 (ONU, 1991), pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) da ONU, que, buscando estabelecer um padrão internacional, identificou uma série de elementos básicos indispensáveis para que uma moradia seja adequada.

O Comentário Geral n.º 4 (ONU, 1991) afirma que o direito à moradia adequada direito deriva do direito a um padrão de vida adequado, ressaltando ainda que a moradia possui importância primordial para o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais¹. Em seu item 7, o Comentário Geral n.º 4 (ONU, 1991) dispõe que o direito à habitação não deve ser interpretado em um sentido restrito, limitando-se apenas a um teto para servir de abrigo ou a um bem material. Pelo contrário, deve ser visto como o direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade.

Segundo o CESCR (ONU, 1991), a concepção de adequação é primordial no caso do direito à moradia, pois serve para destacar uma série de fatores que precisam ser levados em consideração para a criação da “moradia adequada”. De acordo com o item 8 do Comentário Geral n.º 4 (ONU, 1991), a adequação é determinada por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, ou seja, leva em conta o contexto em que os indivíduos e a moradia que lhes será fornecida estão inseridos.

Entretanto, em seu item 7, o documento estabelece alguns critérios que devem ser levados em consideração em qualquer contexto: a) segurança jurídica para a posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; c) custo acessível; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização; e g) adequação cultural (ONU, 1991).

¹ Embora a normativa internacional reconheça a existência autônoma dos direitos sociais, econômicos e culturais, tanto no Comentário Geral n.º 4 (ONU, 1991), quanto em outros documentos internacionais sobre direitos humanos, a doutrina sustenta que, na prática, deve haver uma extensão universal dos direitos humanos. Essa visão parte da premissa de que a condição humana é o único requisito para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. A indivisibilidade é um princípio essencial, pois a garantia dos direitos civis e políticos é condição necessária para a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais – e o inverso também se aplica. Quando um desses direitos é violado, os demais também o são. Dessa forma, os direitos humanos constituem uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de integrar os direitos civis e políticos aos direitos sociais, econômicos e culturais. Por essa razão, este trabalho não adota a definição isolada de cada um desses direitos (Piovesan, 2004).

Tratando desses elementos, a segurança jurídica da posse determina que, independentemente de sua natureza e origem, esta deve (a) “possuir um grau de segurança jurídica que resguarde o possuidor de despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças” (ONU, 1991). Além disso, a moradia adequada deve dispor de infraestrutura básica (b) que garanta a saúde, a segurança, o conforto e nutrição de seus moradores e forneça:

[...] acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

[...]

A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover aos habitantes um espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida (ONU, 1991).

Também é importante que (c) seu custo de manutenção não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas. Cabe ao Estado tomar medidas para garantir que a porcentagem dos custos relacionados à moradia seja, em geral, proporcional ao nível de renda do indivíduo ou da família.

Outro elemento essencial é (e) a acessibilidade. Moradias adequadas devem ser acessíveis para seus moradores. Assim, aos:

[...] grupos desfavorecidos, como idosos, crianças, deficientes físicos, doentes terminais, portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deve ser assegurado um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional (ONU, 1991).

Elemento também importante é (f) a localização. A moradia adequada:

[...] deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Além disso, não devem ser construídas em

locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes (ONU, 1991).

Por fim, o comentário (ONU, 1991) ressalta (g) a relevância da adequação cultural. “A forma como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação” (ONU, 1991).

Diante de todo o exposto, é possível notar que há uma distinção entre o que é considerado direito à moradia e o que é considerado direito à moradia adequada. O direito à moradia adequada é condicionado a fatores sociais, econômicos e culturais. Sua efetivação deve levar em consideração as condições mínimas de adequação do imóvel fornecido, bem como a infraestrutura urbana que o abrange. É dever do Estado possibilitar sua concretização, seja garantindo a segurança jurídica dos possuidores, ou por meio de políticas públicas habitacionais que disponibilizem unidades habitacionais adequadas para ocupação.

2.2 AS CARACTERÍSTICAS DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

O direito à moradia adequada pode ser compreendido tanto como um direito humano quanto como um direito fundamental, tendo em vista sua previsão expressa em documentos internacionais e nacionais, que serão analisados ainda neste capítulo. A presença reiterada em normativas internacionais evidencia sua essencialidade e contribui para sua elevação ao patamar de direito humano (Monteiro, 2014).

Segundo Cláudia Toledo (2019, p. 27), os direitos humanos são aqueles indispensáveis para o desenvolvimento do ser humano em seu aspecto biológico, psíquico e espiritual. Tais direitos “possuem dimensão internacional e levantam a pretensão de universalidade”. O seu conteúdo trata dos valores com maior peso dentre os existentes, sendo este atribuído pela humanidade conforme o momento histórico que ela atravessa. O direito à moradia é um dos direitos que recebeu tal valoração quando mencionado, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Além da proteção internacional, diversos países resguardam o direito à moradia em sua legislação interna. Segundo Ingo Sarlet (2010), mais de cinquenta Constituições o reconhecem de forma expressa. Ou seja, tal direito também é

considerado como um direito fundamental, pois se encontra expressamente consagrado no ordenamento jurídico de inúmeros Estados, como é o caso do Brasil, que o resguarda no art. 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988).

O direito à moradia é classificado como um direito fundamental social. Conforme determina o §1º do artigo 5º da Constituição Federal, os direitos e garantias expressos na Constituição têm aplicação imediata, o que reforça a exigência de eficácia plena desses dispositivos, mesmo nos casos de direitos sociais.

Diversas são as teorias que tratam da eficácia das normas constitucionais, sobretudo no que se refere à concretização dos direitos fundamentais. Dentre elas, destacam-se as propostas por José Afonso da Silva (1993, p.12) e Virgílio Afonso da Silva (2017, p.122). Para José Afonso da Silva (1993), todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia, distinguindo-se quanto ao grau de sua efetividade jurídica. Nesse sentido, ele propõe a classificação em normas de eficácia plena, contida e limitada. As de eficácia plena seriam autoaplicáveis desde a promulgação da Constituição, enquanto as de eficácia limitada exigiriam complementação legislativa para produzir todos os seus efeitos.

Virgílio Afonso da Silva (2017,p.122), por sua vez, discorda da referida classificação, defendendo que todas as normas de direitos fundamentais requerem, em maior ou menor medida, regulamentação estatal para que possam produzir efeitos práticos. Para o autor, a distinção entre eficácia plena e limitada é artificial, uma vez que todas as normas constitucionais — especialmente as que garantem direitos sociais — possuem, em algum grau, dependência de normatização infraconstitucional e de políticas públicas para sua concretização. Assim, a eficácia das normas deve ser compreendida de forma relacional, considerando o contexto institucional e político de sua aplicação.

Essa discussão é fundamental para a compreensão do direito à moradia como um direito fundamental de aplicabilidade imediata. Conforme defendem Miracy Gustin e Regina Tavares (2021), à luz da teoria de Alexy, o direito à moradia pode ser interpretado como um direito a algo, ou seja, um direito completo. Para Robert Alexy (2015), esse tipo de direito se estrutura como uma relação triádica: entre o titular que é quem reivindica o direito, o destinatário que é o Estado ou particulares incumbidos de cumpri-lo e o objeto que é a prestação devida. No caso do direito à moradia, o objeto da prestação é uma ação positiva estatal, como construir habitações, prover infraestrutura e regularizar assentamentos.

Para Alexy (2015) o *direito a algo* se trata de uma relação triádica que envolve o *titular* do direito, ou seja, aquele que postula (que pode ser uma pessoa física ou jurídica, portadora de um direito); o *destinatário* do direito, representado pelo Estado ou por um particular responsável pelo cumprimento da demanda, e o *objeto* do direito, que é o que se postula para ser implementado e pode ser uma ação positiva ou uma abstenção. No caso dos direitos fundamentais sociais o objeto será uma ação positiva.

É possível aplicar a expressão proposta por Alexy (2015) ao campo do direito à moradia adequada. O art. 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988) determina que a moradia é um direito fundamental social e, embora a definição de direito adotada pelo dispositivo seja simplificada, dela podem ser extraídas duas posições fundamentais: o titular e o objeto do direito (Alexy, 2015).

Nesse contexto, os titulares do direito à moradia adequada são os cidadãos, enquanto o objeto é a moradia adequada. Essa relação destaca a importância de assegurar não apenas a existência de moradias, mas também de que elas sejam adequadas, pois há a necessidade de condições adequadas para o desenvolvimento humano e a promoção da dignidade. Assim, embora a definição constitucional do direito à moradia seja concisa, ela não oculta o papel do destinatário de sua execução, que é o Estado, nem o fato de que ele deve respeitar uma série de posições jurídicas, nas quais se destacam o direito a algo e a liberdade de exercê-lo.

A efetivação do direito fundamental à moradia se desmembra, portanto, em direito a ações positivas e a ações negativas (Tavares; Gustin, 2021). Isso ressalta a responsabilidade do Estado em criar condições que assegurem não apenas o acesso à moradia, mas também a sua qualidade. Segundo Alexy (2015), os direitos a ações negativas correspondem ao que é geralmente chamado de “direito de defesa”. Esses visam proteger o titular contra interferências do Estado e podem ser divididos em três grupos.

O primeiro grupo é formado por direitos que garantam que o Estado não impeça ou dificulte determinadas ações do titular; o segundo, que o Estado não afete determinadas características ou situações deste. Por fim, o terceiro, que o Estado não elimine determinadas posições jurídicas do titular de um direito (Alexy, 2015).

O impedimento de uma ação ocorre quando o Estado cria circunstâncias que tornam faticamente impossível a realização da ação pelo titular do direito. Existem espécies muito distintas de impedimentos e de dificuldades, e estas podem ter intensidades diferentes (Alexy, 2015). Alexy (2015) adota a expressão “embaraço”,

que deve ser utilizado sempre que não for necessário realizar diferenciações adicionais sobre as espécies de impedimentos e dificuldades.

Um exemplo que ilustra a criação de embaraços se dá, pois, no caso do direito à moradia, a propriedade privada é a principal forma de acesso no Brasil, sustentada por políticas habitacionais que, ao longo dos anos, objetivaram fornecer moradia popular por meio do financiamento habitacional (Tavares; Gustin, 2021). Entretanto, os requisitos exigidos para obtenção do financiamento, os quais serão explicados nos capítulos seguintes, muitas vezes acabam dificultando o acesso à moradia para uma significativa parcela da população que vive em situação de pobreza urbana.

O segundo grupo de direitos dentro das ações estatais negativas é formado pelo direito a que o Estado não afete determinadas características e situações do titular. No caso do direito à moradia adequada, um exemplo de não intervenção do Estado é a inviolabilidade do domicílio, que está relacionada ao direito à privacidade do indivíduo, sendo a violação permitida apenas nas situações previstas em lei (Alexy, 2015).

Por sua vez, o terceiro grupo de direitos a ações estatais negativas é formado pelo direito a que o Estado não elimine determinadas posições jurídicas do titular do direito. A existência de uma posição jurídica significa que uma norma correspondente (individual ou universal) é válida. Ou seja, tal direito refere-se a que o Estado não derogue determinadas normas. Alexy (2015) exemplifica o terceiro grupo direitos com o direito do proprietário. Quanto a isso, Tavares e Gustin (2021) afirmam que:

A garantia constitucional do instituto jurídico da propriedade é subjetivada na medida em que existem direitos individuais a não-eliminação de posições abstratas que se relacionam à criação, ao desfazimento e às consequências jurídicas da posição de proprietário (Tavares; Gustin, 2021, p. 2070).

Já no que se refere aos direitos a ações positivas, segundo Alexy (2015), eles podem ser divididos em dois grupos: o primeiro tem como objeto uma ação *fática*, enquanto o segundo tem como objeto uma ação *normativa*. O critério para distinguir entre essas duas modalidades é a irrelevância da forma jurídica para a satisfação do direito. Os direitos a ações positivas normativas são direitos a “atos estatais de criação de normas” e podem ser designados como direitos à prestação em sentido amplo. Já

os “direitos a prestações” referem-se, em geral, a ações positivas fáticas. Esses direitos, que envolvem prestações que poderiam também ser realizadas por indivíduos particulares (e não apenas pelo Estado), são classificados como direitos a prestações em sentido estrito.

O direito fundamental à moradia depende da atuação do Estado tanto na criação de normas que o regulamentem e possibilitem sua implementação (como no caso das leis e portarias que estabelecem as políticas habitacionais), quanto em ações fáticas que o efetivem na prática (como a construção de habitações populares e a realização de obras de infraestrutura ou como a melhoria de acesso a serviços essenciais – a água, esgoto, transporte – em áreas onde as condições habitacionais são precárias).

Desse modo, é possível notar que a análise do direito à moradia adequada evidencia sua dualidade como um direito humano e fundamental, consagrado tanto em normativas internacionais quanto na legislação nacional, bem como sua importância como um direito fundamental social, o que faz com que a atuação do Estado seja essencial para sua efetivação. E essa atuação abrange não apenas a criação de normas reguladoras, mas também a implementação de ações fáticas que garantam o acesso à moradia digna. Essa complexa relação entre direitos a ações positivas e negativas ressalta a responsabilidade do Estado em criar e manter condições que assegurem não apenas a existência de moradias, mas também sua qualidade e adequação.

Portanto, a promoção do direito à moradia adequada deve ser encarada como uma prioridade nas políticas públicas, refletindo o compromisso de garantir dignidade e desenvolvimento humano a todos os cidadãos. Essa conexão com a dignidade humana e o direito ao mínimo existencial será abordada no próximo tópico.

2.3 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E SUA RELAÇÃO COM A DIGNIDADE HUMANA E O DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL

Para entender a relação entre a moradia adequada e a dignidade humana, necessário se faz o entendimento sobre a abrangência desse conceito. Segundo Toledo (2019), a dignidade humana é das expressões mais abertas do Direito e deve ser compreendida como “valor atribuído pela sociedade ao ser humano com fim em si mesmo” (Toledo, 2019). Ela é uma criação cultural e não uma característica natural, com a qual os seres humanos nascem. A dignidade humana é um *valor*, uma criação

racional socialmente atribuída aos seres humanos, assim como os outros valores (Toledo, 2019).

Possui uma dimensão subjetiva, que se refere à pessoa individualmente considerada, pois lhe é atribuída em razão de sua natureza humana. É a natureza humana que confere universalidade à dignidade e determina que “a pessoa deve ser tratada como fim em si mesma” (Toledo, 2019) e considerada como membro da sociedade. Além dessa faceta, possui também uma dimensão social que faz referência à pessoa tomada socialmente, “uma vez que se trata de valor comunitário, compartilhado pela sociedade de acordo com seus padrões civilizacionais” (Toledo, 2019). É da união entre as duas dimensões que se origina o conceito supracitado.

Quanto ao caráter normativo da dignidade humana, é importante mencionar que, em sua obra Teoria dos Direitos Fundamentais, Alexy (2015) diferencia as normas jurídicas entre regras e princípios. Os princípios demandam que algo seja cumprido na maior medida possível conforme as possibilidades fáticas e jurídicas do caso concreto. Ou seja, os princípios não contêm um mandamento definitivo, mas sim *prima facie*. Princípios representam razões que podem ser afastadas por outras contrárias. As regras, por sua vez, determinam que algo seja feito precisamente da forma como elas expressam. Sua aplicação se dá no modo “tudo ou nada”.

Devido à sua relevância, a dignidade humana é tratada em parte como regra e em parte como um princípio. Sua natureza de regra pode ser notada através da constatação de que não se questiona se ela prevalece sobre outras normas, mas somente se ela foi violada, ou não. Contudo, devido à abertura da norma da dignidade humana, há uma ampla margem de apreciação a ser considerada na resposta a essa questão. Se no nível dos princípios a dignidade tem precedência, então, ela foi violada no nível das regras, pois conforme explicado anteriormente as regras possuem aplicação direta, podendo apenas serem cumpridas ou descumpridas. Caso a regra fosse cumprida, a dignidade teria sido preservada sem que se fosse necessário recorrer a princípio. Assim sendo, segundo o autor:

É necessário que se pressuponha a existência de duas normas da dignidade humana: uma regra da dignidade humana e um princípio da dignidade humana. A relação de preferência do princípio da dignidade humana em face de outros princípios determina o conteúdo da regra da dignidade humana. Não é o princípio que é absoluto, mas a regra, a qual, em razão de sua abertura semântica, não necessita de limitação em face de alguma possível relação de preferência (Alexy, 2015, p. 113).

O princípio da dignidade humana pode ser implementado em diferentes níveis. O fato de que, em determinadas circunstâncias, ele prevalecerá com maior certeza sobre outros princípios não implica que esse princípio seja absoluto, mas apenas que, sob condições específicas, existem razões jurídico-constitucionais quase impossíveis de ser ignoradas para garantir uma relação de precedência em favor da dignidade humana (Alexy, 2015).

No ordenamento jurídico brasileiro, a dignidade humana possui proteção constitucional expressa no art. 1º, III da Constituição Federal (Brasil, 1988). Considerando sua dimensão positiva, observa-se que o direito à moradia está intimamente ligado à dignidade da pessoa humana. Essa relação é clara especialmente quando se fala em garantir condições materiais mínimas para uma vida digna (Sarlet, 2010).

Sem um espaço adequado que proteja o indivíduo e sua família das adversidades, sem um ambiente para desfrutar de sua intimidade e privacidade e sem um local que proporcione saúde e bem-estar, a pessoa não pode ter sua dignidade assegurada. Na verdade, em muitos casos, pode até não ter garantida sua própria existência física, comprometendo assim seu direito à vida (Sarlet, 2010).

Ainda em relação à dignidade humana, é importante destacar que ela é componente do conceito de direito ao mínimo existencial, “funcionando como parâmetro para a identificação de quais direitos fundamentais devem integrar o conteúdo do mínimo existencial em um país em um dado momento histórico” (Toledo, 2019). Nesse sentido, “a essencialidade desempenha um papel crucial, pois apenas os direitos sociais considerados essenciais para o alcance de um nível elementar de dignidade humana constituem o mínimo existencial” (Toledo, 2019).

A ideia de mínimo existencial refere-se aos pressupostos essenciais para uma vida digna, abrangendo mais do que os pressupostos materiais mínimos para a sobrevivência do indivíduo. Já o direito ao mínimo existencial é o direito à satisfação dessas necessidades, sendo “tecnicamente expresso como o conjunto do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais considerados indispensáveis para a garantia de nível elementar de dignidade humana” (Toledo, 2019).

A definição de quais direitos fundamentais sociais são considerados indispensáveis e o que compõe seu núcleo essencial são questões que variam conforme o momento (tempo) e o país (local) que se consideram (Toledo, 2019).

Assim, o critério para determinar quais direitos fundamentais sociais integram o direito ao mínimo existencial em uma sociedade é o *nível elementar de dignidade humana* proporcionado por essa realidade. As condições socioeconômicas nacionais estabelecem as bases para a implementação dos direitos fundamentais sociais protegidos (Toledo, 2019).

Por sua íntima relação com o ideal de dignidade humana, o direito fundamental à moradia precisa ser considerado como parte integrante do direito ao mínimo existencial. Pois o acesso à moradia, principalmente a uma moradia compatível com as exigências da dignidade humana, continua sendo um dos problemas mais relevantes a serem superados em termos de efetividade dos direitos sociais, tanto no Brasil, quanto em outros países marcados pela desigualdade social (Sarlet, 2010).

Quanto à efetivação do direito à moradia adequada no Brasil, segundo os dados mais recentes da Fundação João Pinheiro (FJP, 2021), no ano de 2022 o déficit habitacional era de 6.215.313 de domicílios. Esse número vem crescendo ao longo dos anos, pois segundo dados de 2019 o déficit habitacional era de 5.964.993 moradias.

Ou seja, é cada vez mais importante que o direito à moradia adequada tenha seu conteúdo bem definido, a fim de permitir que seu núcleo essencial seja garantido independentemente das alterações no contexto social vivido, tendo-se em conta que a garantia do direito deve ser maior em proporção aos problemas sociais dele decorrentes em determinada sociedade (Toledo, 2019). Não à toa, a normativa estrangeira também segue tal raciocínio, a ser demonstrado no próximo tópico.

2.4 O DIREITO À MORADIA NA NORMATIVA INTERNACIONAL

Tendo como parâmetro a menção expressa e autônoma do direito fundamental à moradia pela ordem jurídica internacional, constata-se que foi na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) (DUDH) que tal direito foi reconhecido pela primeira vez. A DUDH (ONU, 1948) tratou dos direitos econômicos, sociais e culturais, descritos nos artigos XXII a XXVIII, em distinção aos direitos civis e políticos citados nos artigos III a XXI (Piovesan, 2009). O direito à moradia foi expresso no artigo XXV (1), que determina que:

[...] todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948) (grifo nosso).

Segundo Flávia Piovesan, a DUDH (ONU, 1948) não é considerada um tratado, pois foi adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) sob a forma de resolução. Por conta disso, não apresenta força de lei e tem como propósito promover o reconhecimento universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (Piovesan, 2009).

Embora o direito à moradia tenha passado a ser reconhecido expressamente em diversos tratados e documentos internacionais de forma mais abrangente após a DUDH, ressalta-se que a Declaração foi precedida, em 1966, pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O PIDESC (ONU, 1966) é classificado como um Tratado Internacional e, portanto, permite que os direitos que resguarda possam culminar em obrigações no plano internacional e conseqüentemente em responsabilizações em caso do descumprimento pelos Estados Parte (Piovesan, 2009). Em seu artigo 11º, o PIDESC (ONU, 1966) determina que:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado **para si próprio e sua família**, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma **melhoria contínua de suas condições de vida**. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (ONU, 1966) (grifos nossos).

Observe-se, no entanto, que em sua redação, apesar de adjetivar o termo moradia, fazendo uso da expressão “moradia adequada”, o PIDESC (ONU, 1966) não trouxe informações sobre quais parâmetros devem ser adotados para que haja tal adequação. Os elementos a ela necessários só foram tratados anos depois em outros documentos internacionais que se tornaram relevantes para o direito à moradia. Entre tais documentos, citam-se o Comentário Geral n.º 4 (ONU, 1991), já mencionado, e o

Comentário Geral n.º 7 (ONU, 1997), ambos elaborados pelo CESCR. O Comitê, parte integrante da estrutura da ONU, é um dos chamados Órgãos de Tratados de Direitos Humanos, composto por especialistas encarregados de supervisionar a implementação desses tratados e elaborar pareceres (ACHNUDH, 2024). Seus comentários não possuem força normativa, mas têm como função orientar e direcionar o cumprimento dos tratados.

O Comentário Geral n.º 4 (ONU, 1991) afirma que o direito à moradia adequada deriva do direito a um padrão de vida adequado, o qual é resguardado pelo PIDESC (ONU, 1966) ressaltando ainda que a moradia possui importância primordial para o gozo dos direitos económicos, sociais e culturais defendidos pelo Pacto. Esse dispositivo tem direta relação com a definição do conteúdo do direito à moradia adequada, tendo sido analisado no item 1.1 acima.

O Comentário Geral n.º 7 (ONU, 1997), por sua vez, trata em seu item 4 dos desalojamentos forçados realizados por entes públicos ou por particulares. A regulamentação desse tema é importante, pois o desalojamento agride não só o direito à moradia, mas também outros direitos protegidos pelo PIDESC (ONU, 1966) e até mesmo direitos civis e políticos, tais como o direito à vida, o direito à segurança pessoal, o direito de não interferência na vida privada, família e casa, e o direito ao gozo pacífico de bens.

Por conta disso, o documento prevê que os Estados Partes devem adotar medidas legislativas, bem como outras que considerarem adequadas, para prevenir e punir desalojamentos forçados realizados sem a devida salvaguarda (ONU, 1966). Essas medidas legislativas fazem parte da construção de um sistema efetivo de proteção ao direito à moradia.

Ainda como fruto dos esforços internacionais para tratar a questão da moradia, surgiram três importantes documentos originados das Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos e Desenvolvimento Urbano Sustentável, sendo eles a Declaração de Vancouver, também chamada de Agenda Habitat I (ONU, 1976); a Declaração de Istambul, chamada de Agenda Habitat II (ONU, 1996); e a Declaração de Quito Sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos, chamada de Agenda Habitat III (ONU, 2016).

A Agenda Habitat I (ONU, 1976) reconhece como inaceitável a condição de vida proporcionada aos indivíduos quando há um grande número de pessoas em aglomerados humanos, e que, a menos que sejam tomadas medidas positivas e

concretas em nível nacional e internacional para encontrar e implementar soluções, essas condições serão agravadas. Por conta disso, estabelece como princípio geral que:

[...] a melhoria da qualidade de vida dos seres humanos seja o principal objetivo de qualquer política de assentamentos humanos, começando pela satisfação das necessidades básicas de alimentação, **abrigo**, água potável, emprego, saúde, educação, formação, segurança social, sem qualquer discriminação quanto à raça, cor, sexo, língua, religião, ideologia, origem nacional ou social ou outra causa, num quadro de liberdade, dignidade e justiça social (ONU, 1976) (grifo nosso).

Além disso, ressalta em suas diretrizes de ação a obrigação dos governos de garantirem a obtenção de abrigo e serviços adequados a todos os cidadãos, começando com a assistência direta aos menos favorecidos (ONU, 1976).

A Agenda Habitat II (ONU, 1996) tem como principais temas a moradia adequada para todos e o desenvolvimento dos assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em processo de urbanização. Em seu item 9, o documento reforça o compromisso internacional com a progressiva realização do direito à moradia, ressaltando a importância da participação de entes públicos, privados e não governamentais. Menciona ainda a importância da garantia legal da posse e da proteção contra a discriminação (ONU, 1996). O documento dispõe ainda que as moradias devem ser fornecidas a custo acessível, permitindo que o mercado funcione de forma eficiente, social e ambientalmente responsável (ONU, 1996).

Já a Agenda Habitat III (ONU, 2016) é o mais recente documento fruto das Conferências Internacionais sobre Assentamento Humano. Trata da urbanização e do planejamento urbano, trazendo como um dos pontos importantes para esse tema a garantia de uma moradia digna. Destaca que a concessão da moradia pode-se dar de diversas maneiras, como por financiamento habitacional, aluguel e outras opções de posse, por exemplo:

Item 107 Encorajaremos o desenvolvimento de políticas, ferramentas, mecanismos e modelos de **financiamento** que promovam o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo **aluguel e outras opções de posse**, bem como soluções cooperativas como a habitação compartilhada, fundos comunitários

de habitação social e outras formas de posse coletiva que respondam à evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, a fim de melhorar a oferta habitacional (especialmente para grupos de baixa renda), evitar a segregação e remoções e desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada. Isso incluirá o apoio a esquemas de autoconstrução dirigida e assistida e de “habitação incremental”, com especial atenção a programas de urbanização de favelas e assentamentos informais (ONU, 2016) (grifo nosso).

A agenda Habitat III (ONU, 2016) reforça a ideia de que a moradia adequada é um componente do direito a um padrão de vida adequado. Mas tais agendas não ditam sozinhas as normativas sobre o tema.

Para além dos documentos internacionais aqui citados, existem outros que fazem menção ao direito à moradia, como é o caso do PIDCP (ONU, 1966), que o protege quando dispõe sobre a inviolabilidade do domicílio em seu art. 17. A referência aqui realizada às normativas citadas não têm como objetivo esgotar o campo de estudo referente ao direito à moradia, mas sim demonstrar de forma cronológica o modo como esse direito foi abordado ao longo dos anos, bem como reunir as normas que melhor contribuem para a construção do conceito de moradia adequada na visão internacional.

Com base na análise dos diversos documentos internacionais apresentados, é possível perceber que há relevância na proteção do direito à moradia, não só por sua importância individual, mas também por sua inter-relação com outros direitos fundamentais. Nota-se que a comunidade internacional reconhece a gravidade da situação do direito à moradia em todo o mundo, estando ciente de que milhões de pessoas vivem em moradias com condições precárias ou até mesmo sem um lugar para morar.

No panorama interno, o direito à moradia também é alvo de proteção, sendo resguardado não só no texto constitucional, mas também na legislação infraconstitucional, como adiante será analisado.

2.5 O DIREITO À MORADIA NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

Não restam dúvidas de que a legislação nacional também se preocupou em resguardar o direito à moradia nos seus mais variados dispositivos. Para identificar quais normas fazem menção ao direito à moradia, e qual a relevância delas para o presente trabalho, utilizou-se o Portal da Legislação, no site do Planalto (Brasil, 2024).

A pesquisa foi realizada na aba referente à legislação federal, na qual foram encontradas as seguintes subdivisões: Constituição Federal, Códigos, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Leis Complementares, Decretos, Decretos lei², Decretos não numerados, Mensagens de veto total, Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Medidas Provisórias, Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Lei do Congresso Nacional, Pareceres da Advocacia Geral da União (AGU) (Brasil, 2024).

Nesse mesmo site, foram consultadas todas as normas apresentadas nas seguintes modalidades legislativas: Constituição Federal, Códigos, Leis Delegadas e Leis Complementares, utilizando como termo de busca a palavra 'moradia'. Essas modalidades legislativas foram selecionadas para a pesquisa, pois as demais modalidades não possuem força normativa, como é o caso dos projetos de lei e dos decretos não numerados. No caso das medidas provisórias e das PECs, aquelas que foram aprovadas encontram-se listadas entre os dispositivos vigentes ou em alterações expressas no corpo constitucional. Por conta disso, foram analisadas as modalidades legislativas que possuem vigência autônoma e força normativa.

Com relação às Leis Ordinárias, o site do Portal da Legislação não possibilita a pesquisa por meio de termo de busca. Como essa modalidade legislativa apresenta mais de 13 mil resultados dentro do marco temporal determinado, optou-se por utilizar o site <https://legislacao.presidencia.gov.br/>, que registra toda a legislação federal e permite a utilização de filtros e termos de busca para localizar temas específicos. Pela mesma razão, ele foi utilizado para a consulta dos Decretos relativos ao tema, que também são bastante numerosos (Brasil, 2024).

Dessa forma, foram utilizados os seguintes filtros juntamente com o termo de busca “moradia”:

- Data de início: 05/10/1988;
- Data de término: 31/12/2023;
- Tipo de ato: Lei Ordinária ou Decreto.

² Conforme informado no Portal da Legislação da Presidência da República, os decretos-leis foram atos normativos com força de lei, editados diretamente pelo Presidente da República em períodos de exceção constitucional (1937–1946 e 1965–1988). A atual Constituição não prevê mais essa figura normativa, embora diversos decretos-leis ainda estejam em vigor. Já os decretos são atos normativos atualmente editados pelo Presidente, com a finalidade de regulamentar leis existentes e dispor sobre a organização da administração pública, sem acarretar alterações nas leis.

O marco temporal determinado para o estudo da legislação infraconstitucional teve como início a data da promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988), seguindo até o final de 2023, ano em que se iniciou o presente estudo. Dentre as normas que fazem menção ao termo, foi feita uma divisão triádica para determinar sua pertinência. As normas foram classificadas como *normas pertinentes*, *normas com leve grau de pertinência* e *normas não pertinentes*.

Foram classificadas como *normas pertinentes* aquelas que possibilitam o entendimento da estrutura do Sistema Nacional de Habitação e das políticas habitacionais ou que mencionam grupos sociais que devem ser priorizados na satisfação desse direito, como é o caso dos Estatutos, por exemplo. Como *normas com leve grau de pertinência* foram classificadas aquelas que indicam proteções adicionais ao direito à moradia, como é o caso da lei que trata da impenhorabilidade do bem de família e da lei do inquilinato, por exemplo. Por fim, foram classificadas como *normas não pertinentes* aquelas que não fazem contribuições significativas para o entendimento objeto de pesquisa, como é o caso daquelas que fazem menção ao auxílio moradia pago a agentes públicos, bem como aquelas que fazem menção à palavra moradia como sinônimo de domicílio, por exemplo.

Quanto aos resultados da pesquisa, ao analisar a primeira modalidade normativa selecionada, que foi a Constituição Federal (Brasil, 1988), constatou-se que, embora no cenário internacional já houvesse, desde 1948, a preocupação com a garantia do direito à moradia, no Brasil esse direito só passou a ter proteção expressa a partir de uma alteração constitucional. O direito à moradia foi incluído no art. 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988), entre os direitos fundamentais sociais, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 26 (Brasil, 2000). Ou seja, passaram-se 12 anos desde a promulgação da atual Constituição Federal (Brasil, 1988) sem que esse direito recebesse proteção expressa, da seguinte forma:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988) (grifo nosso).

Não obstante tal direito não tenha sido citado de forma originária entre os direitos fundamentais sociais, existem ao longo da Constituição Federal (Brasil, 1988) outros dispositivos que garantem sua proteção.

Esse é o caso do art. 7º, inciso IV da Constituição Federal (Brasil, 1988), que determina que o salário-mínimo deve ser capaz de atender às necessidades essenciais básicas do trabalhador e de sua família cobrindo, entre outros custos, o de uma moradia. Há ainda o art. 23, inciso IX da Constituição Federal (Brasil, 1988), que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Ainda no corpo constitucional, há previsão da função social da propriedade no art. 5º, inciso XXIII, e nos arts. 170 e 182 da Constituição Federal (Brasil, 1988). O art. 170, inciso III da Constituição Federal (Brasil, 1988) aborda a Ordem Econômica e traz como um de seus princípios a função social da propriedade. Já o art. 182, § 2º da Constituição Federal (Brasil, 1988) trata da política de desenvolvimento urbano e que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade” (Brasil, 1988). Outras menções constitucionais importantes são as dos art. 183 e 191 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que tratam, respectivamente, da usucapião especial urbana e da usucapião especial rural, ambas permitindo que se adquira a propriedade por meio da comprovação da utilização do imóvel para moradia própria ou de sua família. Todos esses dispositivos presentes no texto constitucional demonstram a previsão, ao menos implícita, do direito fundamental à moradia, mesmo antes de sua inclusão expressa no rol dos direitos fundamentais sociais (Sarlet, 2009).

A segunda modalidade normativa analisada foram os Códigos (Apêndice A). Dentro do marco temporal foram encontrados 5 códigos, dentre os quais apenas três fazem menção ao termo de busca, sendo eles: o Código Civil (Lei n.º 10.406) (Brasil, 2002), o Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105) (Brasil, 2015) e o Código Florestal (Lei n.º 12.651) (Brasil, 2012), conforme demonstrado no Anexo A. Podem ser classificados como pertinentes o Código Civil, que traz as diretrizes para diversas modalidades de usucapião, e o Código de Processo Civil, que regulamenta o procedimento da concessão de uso especial para fins de moradia, que é um dos institutos jurídicos determinados pela Lei n.º 10.257 (Brasil, 2001b), o Estatuto da Cidade.

Já o Código Florestal (Brasil, 2012) pode ser classificado com leve grau de pertinência, pois menciona, em seu art. 3º, inciso X, alínea “e” o termo de busca ao caracterizar como atividade de baixo impacto a construção de moradias por agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores.

Quanto às Leis Delegadas, que são aquelas editadas pelo Presidente da República, nos limites da autorização conferida pelo Congresso Nacional por Resolução, apenas duas foram publicadas dentro do marco temporal: a Lei n.º 12 (Brasil, 1992a) e a Lei n.º 13 (Brasil, 1992b). Nenhuma delas faz referência ao termo de busca “moradia”.

Dentro da subdivisão das Leis Complementares, foram analisadas 145 leis, sendo que dentre elas apenas 3 fazem menção ao termo de busca: a Lei Complementar n.º 75 (Brasil, 1993), que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União; a Lei Complementar n.º 150 (Brasil, 2015), que dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; e a Lei Complementar n.º 187 (Brasil, 2021), que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social. Nenhuma delas é pertinente para o recorte da pesquisa.

Dos 14 Estatutos disponibilizados pelo Portal da Legislação e publicados dentro do marco estipulado, 8 não fazem menção ao termo de busca, 6 fazem menção ao termo de busca, conforme demonstrado no Apêndice B.

Entre os que fazem menção, encontram-se a Lei n.º 8.069 (Brasil, 1990d) – Estatuto da Criança e do Adolescente –; a Lei n.º 6.815 (Brasil, 1980) – Estatuto do Estrangeiro –, substituída pela Lei n.º 13.445 (Brasil, 2017) – Lei de Migração –; a Lei n.º 10.741 (Brasil, 2003) – Estatuto da Pessoa Idosa –; a Lei n.º 12.288 (Brasil, 2010) – Estatuto da Igualdade Racial –; a Lei n.º 12.852 (Brasil, 2013) – Estatuto da Juventude; e a Lei n.º 13.146 (Brasil, 2015) – Estatuto da Pessoa com Deficiência. Todos os estatutos podem ser considerados pertinentes para a pesquisa, pois são importantes para destacar a necessidade de se garantir a moradia adequada para indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

A Lei n.º 10.741 (Brasil, 2003) (Estatuto da Pessoa Idosa), por exemplo, determina no art. 38 que essa parcela da população tem prioridade na aquisição de imóveis oriundos de políticas públicas habitacionais, o mesmo ocorrendo no Estatuto

da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2015) (art. 32). Merece destaque o parágrafo único do art. 35 do Estatuto da Igualdade Racial (Brasil, 2010), que reconhece a importância da infraestrutura urbana para a garantia do direito à moradia adequada:

Art. 35 [...] Parágrafo único. O direito à moradia adequada, para os efeitos desta Lei, inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana (Brasil, 2010).

No que se refere ao direito à moradia, o mais relevante dos estatutos é o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257) (Brasil, 2001b). Ele foi promulgado 13 anos após a Constituição Federal (Brasil, 1988) e é responsável por regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e por estabelecer as diretrizes gerais de política urbana.

Segundo Edesio Fernandes (2010), o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257) (Brasil, 2001b) não só regulamentou, como expandiu os dispositivos constitucionais sobre a política urbana, além de ter explicitamente reconhecido o direito à “cidade sustentável” no Brasil. O Estatuto (Brasil, 2001b) resultou de uma intensa e longa negociação entre as forças políticas e sociais, afirmando o papel jurídico-político dos municípios no planejamento urbano. Segundo o referido autor:

O Estatuto da Cidade tem quatro dimensões principais, quais sejam: uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados (Fernandes, 2010, p. 61).

O art. 2º do Estatuto (Brasil, 2001b) afirma que a “política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Dentre as diretrizes dessa política estão a garantia de uma cidade sustentável que se desdobra no direito à moradia e à infraestrutura urbana. Desse modo, alguns dos institutos trazidos pela Lei n.º 10.257 (Brasil, 2001b)

(Estatuto da Cidade) ajudam a garantir o direito à moradia adequada, permitindo a aquisição da propriedade pela usucapião ou garantindo o planejamento urbano e a criação das infraestruturas necessária à adequação, por exemplo.

No caso das Leis Ordinárias, foram encontrados 208 resultados com o termo de busca “moradia” dentro do marco temporal recortado, que foi de 1988 a 2023. Delas, 11 leis foram descartadas por terem sido revogadas, conforme discriminado no Apêndice C.

Os Códigos e Estatutos anteriormente mencionados apareceram no resultado da busca das Leis Ordinárias e foram descartados da contagem para evitar duplicidade. Sendo assim, foram descartadas 9 leis das 197 vigentes.

As 188 leis restantes foram classificadas de acordo com o grau de pertinência, tendo sido elaborado quadro de fichamento para aquelas consideradas pertinentes e levemente pertinentes. As leis não pertinentes foram apenas registradas como resultado da consulta ao termo de busca. Foram consideradas como *pertinentes* 10 leis.

A primeira lei pertinente é a Lei n.º 8.036 (Brasil, 1990b), que trata do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e determina que a conta a ele vinculada pode ser movimentada em determinadas situações, dentre elas para o pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria ou lote urbanizado de interesse social. O valor do saldo do FGTS é de suma importância para possibilitar a compra dos imóveis financiados pelas famílias de média e baixa renda, uma vez que seu uso pode reduzir o valor a ser financiado, tornando a aquisição de moradia mais acessível.

A Lei n.º 8.692 (Brasil, 1993) cria o Plano de Comprometimento da Renda (PCR), como modalidade de reajustamento de contrato de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, estabelecendo que o comprometimento da renda deve atingir o percentual máximo de trinta por cento da renda bruta do mutuário (arts. 1º e 2º) (Brasil, 1993). Ao fixar um limite para o comprometimento da renda, a lei busca proteger os mutuários de situações de sobrecarga financeira, reduzindo o risco de inadimplência. Além disso, a criação do PCR fornece um parâmetro para as instituições financeiras concederem financiamentos habitacionais. As instituições podem utilizar essa diretriz para oferecer condições de crédito que considerem a capacidade de pagamento dos mutuários.

Já a Lei n.º 10.118 (Brasil, 2001a) cria o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para atendimento da necessidade de moradia da população de

baixa renda. Ela oferece outra forma de acesso à moradia, diferente do financiamento tradicional, por meio do arrendamento residencial com opção de compra. Nessa modalidade, os beneficiários usufruem da posse do imóvel por meio do pagamento de uma contraprestação mensal e, ao final do prazo do arrendamento podem optar pela compra. Esta lei também foi responsável pela criação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Tanto o Programa quanto o Fundo serão analisados nos capítulos subsequentes.

Ainda na legislação pertinente, a Lei n.º 10.840 (Brasil, 2004a), cria o Programa Especial de Habitação Popular (PEHP), que tem como objetivo oferecer acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até três salários mínimos, fornecendo assistência financeira para a produção ou aquisição de unidades habitacionais e lotes urbanizados, bem como para aquisição de material de construção e para a urbanização de assentamentos e requalificação urbana (art. 2º, § 1º) (Brasil, 2004a). A lei (Brasil, 2004a) determina que o programa priorize as iniciativas voltadas para a população que habita em condições subumanas.

A Lei n.º 10.998 (Brasil, 2004b) trata do Programa Subsídio à Habitação de Interesse Social. Ele tem como objetivo tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelas operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social.

Merece destaque a Lei n.º 11.124 (Brasil, 2005), que é uma das mais importantes legislações sobre o direito à moradia. Ela institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu seu Conselho Gestor. Foi regulamentada pelo Decreto n.º 5.796 (Brasil, 2006). O SNHIS é o principal instrumento do Plano Nacional de Habitação e estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo e democrático; prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão; e define as regras que asseguram a articulação financeira (de recursos onerosos e não onerosos) necessária à implementação da Política Nacional de Habitação. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por sua vez, possui natureza contábil e tem como objetivo “centralizar e gerenciar os recursos orçamentários para o pagamento estruturado no âmbito do SNHIS, destinado a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda” (Lima; Melo, 2022, p. 2.517), conforme

determina o art. 7º da referida lei (Brasil, 2005). Este instrumento será explorado no capítulo subsequente.

A Lei n.º 11.888 (Brasil, 2008) assegura às famílias de baixa renda o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia. Famílias com renda mensal de até três salários-mínimos podem ser auxiliadas na construção de sua própria moradia.

Também merece destaque a Lei n.º 11.977 (Brasil, 2009b) que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. A finalidade do PMCMV instituído por essa lei era criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais. Em 2021, o PMCMV foi transformado no Programa Casa Verde e Amarela, pela Lei n.º 14.118 (Brasil, 2021), com o objetivo de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural. Ressalte-se que, em 2023, o nome anterior, Minha Casa, Minha Vida, foi retomado e os desdobramentos desse programa (que representa uma das maiores políticas habitacionais implementadas no país), serão analisados adiante. A Lei n.º 14.620 (Brasil, 2023a) instituiu a versão atual do PMCMV, assim ditando:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida tem por finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população, conforme determinam os arts. 3º e 6º da Constituição Federal (Brasil, 2023a).

A relevância das legislações que determinam os programas habitacionais se dá pelo fato de que as políticas públicas constituem o “estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e

ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p. 26) e, por conta disso, têm relação direta com a concretização do direito à moradia.

Quanto às leis classificadas como de *leve pertinência*, foram assim consideradas 7 leis, conforme se pode ver no Apêndice C. Dentre elas, a Lei n.º 8.009 (Brasil, 1990a), que trata da impenhorabilidade do bem de família. Em regra, o imóvel residencial próprio do casal ou da entidade familiar é impenhorável e não responde por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam (art. 1º) (Brasil, 1990a). Por determinação dessa lei, o direito à moradia do devedor é resguardado mesmo nos casos em que ele não possua outros meios para arcar com suas dívidas.

A Lei n.º 8.080 (Brasil, 1990c) que trata sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde traz a moradia entre os fatores determinantes e condicionantes (art. 3º) (Brasil, 1990c) para a qualidade de vida e a manutenção da saúde da população.

Também é relevante a Lei n.º 8.245 (Brasil, 1991) (Lei do Inquilinato), que dispõe sobre a locação dos imóveis urbanos e os procedimentos a ela relacionados. Essa lei protege o direito à moradia do locatário ao determinar que, durante o prazo de duração do contrato de locação o locador não poderá reaver o imóvel alugado, exceto nos casos expressamente previstos (art. 4º) (Brasil, 1991). Além disso, em seu art. 22 (Brasil, 1991), a lei determina que o locador é obrigado a entregar ao locatário o imóvel alugado em estado que sirva ao uso a que se destina (Lima; Melo, 2022).

Já a Lei n.º 8.542 (Brasil, 1992) dispõe sobre a política nacional de salários. Ela determina que o salário-mínimo pago deve ser capaz de satisfazer as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, incluídos os custos com moradia. A Lei n.º 9.636 (Brasil, 1998) dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Ela autoriza a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia de imóveis pertencentes à União. A Lei n.º 14.750 (Brasil, 2023a), que visa “aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas”, determina em seu artigo 12-C, inciso III (Brasil, 2023a) que, havendo risco ou ocorrendo acidente ou desastre relacionado a seu empreendimento ou atividade, é dever do empreendedor:

[...] prover residência provisória aos atingidos e promover a reconstrução de residências destruídas ou danificadas pelo desastre ou, conforme o caso, custear as ações do poder público para promover o reassentamento e assegurar moradia definitiva em local adequado aos cidadãos que foram forçados a abandonar definitivamente suas habitações em razão do desastre (Brasil, 2023).

Já a Lei n.º 14.755 (Brasil, 2023b), institui, em seu art. 1º, a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB). Essa lei protege o direito à moradia das pessoas que foram vítimas de acidentes envolvendo deslizamentos de barragens, como os que ocorreram em Mariana e Brumadinho, por exemplo. Como ponto relevante, a legislação trata da necessidade de garantir às pessoas afetadas pelos acidentes “condições de moradia que, no mínimo, reproduzam as anteriores quanto às dimensões e qualidade da edificação, bem como tenham padrões adequados a grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade”, como dispõe o art. 3º, inciso XI (Brasil, 2023b).

Quanto aos Decretos-Lei, dos 91 em vigor, encontrados dentro do lapso temporal pesquisado, nenhum foi classificado como *pertinente* à pesquisa, segundo os parâmetros adotados que tratam como pertinentes as normas que trazem informações sobre a Política Nacional de Habitação, os programas habitacionais implementados e sobre os beneficiários que necessitam de prioridade. Por sua vez, 5 decretos-lei foram considerados *levemente pertinentes* à pesquisa, pois trazem contribuições para o entendimento dos requisitos necessários para moradia adequada, bem como destaca grupos sócias vulneráveis, conforme demonstrado no Apêndice D. O Decreto-Lei n.º 99.684 (Brasil, 1990e) consolida as normas regulamentares do FGTS, determinando que o saldo do FGTS pode ser utilizado para o pagamento de parcelas referentes à aquisição de moradia.

O Decreto-Lei n.º 591 (Brasil, 1992), foi responsável por incorporar o Pacto Internacional dos direitos sociais econômicos e culturais ao ordenamento brasileiro. O Decreto-Lei n.º 7.037 (Brasil, 2009) aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), o qual traz entre seus objetivos estratégicos a garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda e grupos sociais vulnerabilizados.

O Decreto-Lei n.º 7.053 (Brasil, 2009) institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e

Monitoramento. Já o Decreto-Lei n.º 10.325 (Brasil, 2020) institui o Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação.

Portanto, considerando o conceito de direito à moradia adequada aqui proposto, bem como as normativas nacionais e internacionais expostas, passa-se à análise dos elementos da Política Nacional de Habitação traçados pelo Governo Federal, bem como ao exame das políticas públicas habitacionais implementadas em nível federal.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

Neste capítulo, será elaborado um panorama sobre as políticas públicas brasileiras relacionadas à efetivação do direito à moradia adequada, com sua discriminação e indicação de diretrizes para a análise de cada uma das políticas.

3.1 UM PANORAMA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme exposto, o objetivo das inúmeras normativas, nacionais e internacionais que tratam do direito à moradia adequada é estabelecer parâmetros e traçar diretrizes para a concretização de tal direito fundamental social. O qual, por sua natureza, depende da atuação positiva do Estado em sua promoção e proteção, conforme as determinações constitucionais e buscando assegurar uma moradia compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana.

A atuação do Poder Público em relação ao direito à moradia se concretiza por meio das políticas públicas habitacionais. O estudo das políticas públicas teve sua origem nos Estados Unidos, no campo das Ciências Políticas na obra de Harold Lasswell (1951). Nesse cenário, o foco nos estudos das políticas públicas se voltou para a ação dos governos (Souza, 2006).

Várias interpretações buscaram definir o significado do termo “políticas públicas”. A definição mais conhecida é de Thomas Dye (2013, p. 3) o qual descreve as políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”³. O elemento central desse conceito é a ideia de que o agente mais relevante na produção da política pública é o governo. Conforme essa definição, é a personalidade jurídica do ator protagonista que determina o que é ou não uma política pública, sendo ela assim considerada apenas quando emanada de ato estatal (Hecló, 1972; Dye, 2013; Howlett e Ramesh, 2003 *apud* Brasil; Capella, 2016).

Na Europa, por outro lado, o foco esteve em desenvolver teorias que explicassem o papel do Estado e do governo como principais responsáveis pela produção das políticas públicas. No contexto governamental, a inserção da política pública como uma ferramenta para a tomada de decisões é resultado da Guerra Fria

³ No original: “*Public policy is whatever governments choose to do or not to do.*”

e da valorização que ela deu aos conhecimentos técnicos como modo de enfrentar suas consequências (Souza, 2006).

No processo de formulação de políticas públicas em Estados e sociedades complexas, como as que existem atualmente, a abordagem mais apropriada é aquela que reconhece a existência de uma autonomia relativa do Estado. Isso significa que o Estado possui um espaço próprio de atuação, embora esteja sujeito a influências tanto internas quanto externas (Evans; Rueschmeyer; Skocpol, 1985). Essa autonomia relativa confere ao Estado certas capacidades institucionais, que, por sua vez, possibilitam a implementação de políticas públicas. No entanto, o grau dessa autonomia e o desenvolvimento dessas capacidades variam de acordo com diversos fatores, incluindo o contexto histórico específico de cada país (Souza, 2006).

No Brasil, por sua vez, as políticas públicas ganharam destaque a partir dos anos 1990, buscando solucionar os problemas sociais, por meio da realização dos direitos fundamentais sociais, conforme o tratamento amplo que lhes confere a Constituição Federal (Brasil, 1988). Nesse momento, a liberdade de voto não bastava; o país necessitava que ela fosse complementada pela democracia econômica e social (Bucci, 2013).

Segundo Celina Souza, as políticas públicas constituem o “estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p. 26).

Essas decisões são influenciadas pelo próprio processo e pelas reações e transformações que provocam no tecido social, além dos valores, ideias e visões daqueles que tomam ou influenciam tais decisões. As políticas públicas podem ser vistas como estratégias com diversos objetivos, todos desejados, de alguma forma, pelos diferentes grupos envolvidos no processo decisório. O objetivo final desse processo pode ser a consolidação da democracia, a promoção da justiça social, a manutenção do poder e/ou o bem-estar das pessoas.

Sob uma perspectiva mais prática, poderíamos defini-las como um sistema de decisões públicas que buscam ações ou omissões, preventivas ou corretivas, com o objetivo de manter ou transformar a realidade de determinados setores da vida social, por meio da definição de metas e estratégias e da alocação dos recursos necessários para atingir essas metas (Saraiva, 2007).

No entanto, não há uma definição única para o conceito de políticas públicas. Embora existam diversas definições, alguns elementos mostram-se essenciais. O critério de seleção desses elementos não é sua repetição quantitativa, mas sua relevância qualitativa. Em primeiro lugar, destacam-se os aspectos *estruturais* ou *processuais*, que envolvem a identificação de um problema, o estabelecimento de objetivos (soluções), a escolha de formas de atuação, a definição de um curso de ação específico e a implementação das decisões. Outro elemento essencial nas definições é a ênfase no processo decisório, no processo político, nas definições de prioridades do governo, ou ainda na análise das redes, interações e competições entre os atores no sistema político, incluindo partidos e agentes formais e informais. Um elemento essencial na definição de Dye (2013), por exemplo, é que as políticas públicas envolvem a escolha do governo de fazer algo ou de se abster de agir (Brasil; Capella, 2016). Diante disso, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre as políticas públicas de modo geral, antes de tratar das políticas habitacionais.

Os direitos fundamentais sociais representam uma transformação significativa no entendimento do Direito, alterando a postura tradicionalmente abstencionista do Estado para uma abordagem que exige ações concretas, características das obrigações que emergem desses direitos. A compreensão das políticas públicas como uma categoria jurídica se torna crucial à medida que se buscam maneiras de efetivar os direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais (Bucci, 2006).

No âmbito das políticas públicas, foram elaborados diversos modelos explicativos que buscam entender como e por que o governo decide realizar ou não certas ações que impactam a vida dos cidadãos. Dentre todos os modelos desenvolvidos, o que mais se aproxima da análise que aqui será feita com relação à política habitacional é o Ciclo da Política Pública (Souza, 2006).

Essa abordagem vê a política pública como um processo cíclico e deliberativo, composto por diversas fases e caracterizado por ser dinâmico e de aprendizado contínuo. O ciclo da política pública abrange os seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, escolha das alternativas, implementação e avaliação de resultados. As diferentes vertentes dessa abordagem divergem em seu foco, dando maior importância a determinados estágios conforme o seu entendimento.

A primeira vertente centra-se nos *problemas*, que entram na agenda quando reconhecemos que é necessário tomar atitudes ou realizar ações para resolvê-los. O

reconhecimento e a definição do problema têm impacto nos resultados da agenda política.

A segunda abordagem enfoca a *política* em si e trata da construção de uma conscientização coletiva sobre a necessidade de lidar com um problema. Essa conscientização ocorre por meio de processos eleitorais, mudanças dos partidos no poder ou alterações nas ideologias (na maneira de enxergar o mundo), juntamente com a força ou fraqueza dos grupos de interesse. De acordo com essa perspectiva, a construção dessa consciência coletiva é um fator crucial na definição da agenda. Quando a política pública se origina da política, aqui mencionada no sentido de disputa de poder, decisões governamentais e interesses de atores políticos, o consenso tende a ser construído mais por meio da barganha, justamente porque os grupos envolvidos geralmente já têm interesses pré-definidos e precisam negociar concessões entre si para viabilizar a implementação da política pública, do que por persuasão.

Por outro lado, quando a política pública se origina do problema a ser resolvido, o processo se dá de forma oposta: a persuasão é o principal meio de construção do consenso. Nesse caso, a sociedade civil, especialistas e grupos impactados pelo problema precisam convencer os tomadores de decisão sobre a urgência da questão e a necessidade de ação governamental. Um exemplo disso é a formulação de políticas habitacionais voltadas às populações atingidas por barragens, que resultaram da mobilização de movimentos sociais e da pressão de organizações que demandavam uma resposta do Estado.

A distinção entre essas duas formas de formulação de políticas públicas é relevante porque influencia sua implementação e continuidade. Quando uma política se baseia em barganhas políticas, há um risco maior de descontinuidade caso haja mudanças no governo e os acordos anteriores sejam desfeitos. Já quando se baseia na persuasão e no reconhecimento coletivo do problema, a política tende a ter maior legitimidade social, o que pode garantir sua estabilidade ao longo do tempo (Souza, 2006).

A terceira e última abordagem foca nos *participantes*, que podem ser classificados como visíveis ou invisíveis. São visíveis os políticos e os partidos políticos, a mídia, grupos de pressão, entre outros. São classificados como participantes invisíveis os acadêmicos e burocratas. Para essa abordagem os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas (Souza, 2006).

Cabe destacar que, segundo Souza (2006), a partir das várias definições e modelos sobre políticas públicas, é possível extrair e sintetizar seus elementos principais, quais sejam: 1) a política pública permite distinguir entre as intenções do governo e as ações efetivamente realizadas; 2) envolve múltiplos atores e níveis de decisão, sendo materializada principalmente pelos governos, mas não se limitando apenas a participantes formais, pois os atores informais também desempenham papel relevante; 3) a política pública tem um escopo abrangente, não se restringindo apenas a leis e regulamentos; 4) trata-se de uma ação intencional, com metas a serem atingidas; 5) embora tenha impactos de curto prazo, a política pública é orientada a resultados de longo prazo; 6) a política pública implica processos subsequentes após sua formulação, como a implementação, execução e avaliação (Souza, 2006).

Portanto, sob uma perspectiva teórica e conceitual, tanto a política pública em geral quanto as políticas públicas voltadas a direitos sociais, em particular, constituem campos multidisciplinares que se dedicam a examinar a essência das políticas públicas e seus processos. Essas exercem influência tanto na economia quanto nas sociedades, tornando essencial que qualquer teoria sobre políticas públicas leve em conta as interconexões entre Estado, política, economia e sociedade (Souza, 2006).

Segundo Maria Paula Bucci (2006), o primeiro obstáculo para abordar de maneira sistemática a categoria das políticas públicas no âmbito do Direito é identificar claramente o objeto que está sendo discutido. Surge assim, a questão de identificar qual é a forma exterior, reconhecível pelo sistema jurídico, que uma política pública assume. As políticas públicas podem se manifestar de diversas maneiras no plano legal. Elas podem ser expressas em normas constitucionais, leis ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias. Além disso, também podem se materializar em outros tipos de instrumentos jurídicos, como contratos de concessão de serviços públicos, por exemplo (Bucci, 2006).

Outra questão importante diz respeito à sua elaboração, mais especificamente a quem caberia a responsabilidade por formulá-las: ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo? (Bucci, 1996).

No que se refere à formulação das políticas públicas, entende-se que a definição de diretrizes e objetivos é uma escolha política que deve ser feita pelos representantes eleitos, especialmente pelo Poder Legislativo, responsável por organizar essas diretrizes em leis gerais e abstratas, as quais serão executadas pelo Poder Executivo, conforme a clássica separação de poderes proposta por

Montesquieu (1748). No entanto, na prática da implementação das políticas públicas, observa-se que a natureza orientadora dos planos e programas faz com que parte da função de definir normas e regulamentações fique a cargo do Poder Executivo. Isso ocorre porque muitas dessas políticas demandam regulamentação complementar e ajustes ao longo de sua execução, o que acaba por enfraquecer a rigidez da divisão entre as atribuições dos dois Poderes (Bucci, 1996).

No entendimento de Bucci (1996), não parece adequado que as políticas públicas sejam impostas pelo Legislativo ao Executivo. O mais apropriado seria que o Executivo, por iniciativa própria, pudesse implementar essas políticas, respeitando as diretrizes e os limites estabelecidos pelo Legislativo. Além disso, o sucesso de qualquer política pública está amplamente ligado à qualidade do processo administrativo, ou seja, dos procedimentos e do planejamento que administração pública realiza antes de sua implementação, bem como à forma como ela é executada (Bucci, 1996).

Para compreender a maneira como se organiza a questão habitacional no Brasil, é necessário compreender como se caracterizam as políticas públicas, bem como sua relação com os chamados “planos” e “programas” o que será feito a seguir.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANOS E PROGRAMAS

O campo das políticas públicas é bastante amplo; elas são estruturadas para abranger diversos setores e atender a diversas finalidades sociais. Assim, as políticas públicas podem receber diferentes classificações. Para a compreensão da política habitacional, é importante conhecer a classificação que as políticas públicas recebem, em relação ao seu nível de institucionalização e ao seu grau hierárquico, bem como em relação aos fins que buscam alcançar.

O grau de institucionalização de uma política pública irá determinar se ela se trata de uma política de Estado ou de uma política de governo. Geralmente, a política nasce “política de governo” e busca se tornar “política de Estado”. Dois fatores influenciam nessa transição, quais sejam: a institucionalização e a legitimação política. Segundo Bucci:

A institucionalização é o fator relacionado aos dispositivos jurídico-institucionais – a lei, as normas de atribuição de competência etc. – que dão

corpo à política, conferindo permanência a determinada orientação no ordenamento jurídico, pelo menos até que venha a ser modificada, mediante procedimento de idêntica natureza, em regra por iniciativa de outro grupo político que assuma o governo (Bucci, 2013, p. 158).

Quanto à legitimação política, a autora afirma que:

O outro fator que indica tratar-se de política “de ESTADO” é o da legitimação política, que funciona como impeditivo à reversão de uma orientação de governo, mesmo quando há troca de grupo político nas eleições, nas situações em que os efeitos sociais e econômicos são reconhecidos pela generalidade da população como de interesse coletivo e passam a ser merecedores de sustentação pela opinião pública (Bucci, 2013, p. 158).

A extinção de uma política pública, que pode ocorrer com a mudança de governo, pelo enfraquecimento de recursos ou pela transferência de competências, não implica, necessariamente, que ela deixe de ser uma política considerada de Estado. O que se quer destacar é que, do ponto de vista jurídico, as políticas "de governo" que se estruturam e se institucionalizam podem, com o tempo, se tornar políticas "de Estado", dependendo da natureza do processo político que conseguir criar um consenso não apenas sobre os objetivos da política, mas também sobre seus métodos e o processo de implementação (Bucci, 2013).

Políticas de Estado, ainda que temporárias, não se caracterizam, pelo mero fato de sua curta duração, como políticas de governo. Todavia, mantêm sua caracterização como políticas de Estado, uma vez que seu fundamento transcende a base política do grupo no exercício do poder. Ou seja, uma política de Estado pode ser definida como uma política de governo que alcançou elevado grau de institucionalização e legitimação política.

Em decorrência desse paradoxo, é interessante pensar em uma distinção entre políticas estruturantes e políticas contingentes, sendo as primeiras as que têm tendência de permanência e maior duração em decorrência de seu caráter diretivo sobre outras políticas (Bucci, 2013). No caso do direito à moradia, pode-se classificar como política estruturante a Política Nacional de Habitação (Brasil, 2004), que será analisada a seguir, e como políticas contingentes aquelas traduzidas por meio de políticas habitacionais específicas, como o Minha Casa Minha Vida, por exemplo.

Quanto ao nível hierárquico em relação aos fins, traça-se uma distinção entre as políticas públicas de "fins" e as políticas públicas de "meios". A Política Nacional de Habitação (Brasil, 2004) é uma política pública geral para o setor habitacional, ou seja, é uma política pública de fins. A execução das políticas públicas de fins supõe a criação de políticas públicas de meios, que dizem respeito a requisitos para a participação em financiamentos habitacionais no ramo da habitação de interesse social, custos dos empreendimentos, entre outras determinações, por exemplo. As políticas instrumentais do setor referem-se a um conjunto de ações, ferramentas e diretrizes desenvolvidas para implementar efetivamente as políticas públicas de meios e, por consequência, auxiliar na realização dos objetivos das políticas públicas de fins. Essas políticas devem estar coordenadas de maneira lógica com a política pública maior e adotar suas prioridades em relação aos meios, possibilitando a concretização das finalidades da política pública principal do setor (Bucci, 1996).

É importante saber que, o que se tem em comum entre essas políticas públicas, em suas diferentes noções e dando razão à sua reunião sob um mesmo conceito jurídico, é o processo político de escolha de prioridades para o governo. Essa escolha se faz tanto em termos de objetivos como de procedimentos (Bucci, 1996).

Diante das classificações apresentadas, pode-se pensar em um possível conceito para as políticas públicas. Bucci afirma que:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006, p. 39).

Importante mencionar que, o “programa de ação governamental” citado no conceito exposto acima não se confunde com os chamados “programa de governo”. O “programa de governo” é um documento apresentada pelos candidatos durante as eleições que possuem propostas que poderão ser implementadas durante seus governos. Já os “programas de ação governamentais” são o conjunto de ações efetivamente implementadas pelo governo dentro do ordenamento jurídico.

A autora apresenta uma série de características referentes à política pública, afirmando que ela é uma ação racional, intencionalmente buscada de forma planejada ou programada. Dessa forma, omissões podem ter relevância na estratégia do governo, mas não se caracterizam como política pública. A política pública é baseada em “conteúdo definido por objetivos concretos, individualização de fins e tarefas, bem como seus elementos operacionais, instrumentais e procedimentais (Knoepfel *et al.*, 1998), em perspectiva temporal” (Bucci, 2023, p. 105).

Além disso, ela deve ser coordenada ou articulada buscando convergências e consensos entre os inúmeros interesses envolvidos. No plano formal, deve ser instrumentalizada para harmonizar os variados polos de competência com responsabilidade sobre o problema. Política pública é, portanto, complexa e adstrita a diversos elementos e perspectivas, tendo em conta a dimensão do conflito subjacente ao problema e a necessidade de trabalhá-lo com respeito ao contraditório das variadas posições. Por conseguinte, deve-se ser consciente de que para atender determinadas preferências outras deixarão de ser satisfeitas, ao menos em sua primeira escolha (Bucci, 2023).

A política pública é implementada em escala ampla, considerando um grupo populacional atingido pelo mesmo problema, e por conta disso, deve ser participativa, em um Estado Democrático de Direito. Dessa forma, deve envolver necessariamente grupos e organizações externos ao Estado, tanto os diretamente interessados na política como seus beneficiários mais distantes, permitindo o aclaramento de divergências existentes entre esses interesses (Bucci, 2023).

Por fim, a política pública deve ser multidimensional e multidisciplinar e envolver diversas especialidades técnicas, que equivalem a campos de conhecimento distintos, como a Política, a Economia, a Gestão Pública, o Direito, além de campos correlatos com políticas específicas, como Educação, Habitação, Saúde e Cultura, por exemplo (Bucci, 2023). Bucci (2023) destaca que, alguns autores consideram restritiva a definição de políticas públicas apenas como programas governamentais, uma vez que a sociedade passou a incorporar abordagens mais amplas, como modelos de governança e redes de cooperação que envolvem atores externos ao Estado na solução de problemas públicos. Governança, nesse contexto, refere-se à forma como diferentes agentes – incluindo governo, setor privado e sociedade civil – interagem e compartilham responsabilidades na formulação e implementação de políticas.

Não obstante, ainda que reconheça a ampliação do papel da ação pública, Bucci (2023) entende que “o Estado é a única instância capaz de articular o conjunto de ações que compõem uma política pública, conferindo-lhe escala ampla e unidade de sentido” (Bucci, 2023, p. 105). Assim, embora a sociedade civil possa impulsionar iniciativas e influenciar decisões, uma ação só se torna efetivamente uma política pública quando assumida e estruturada pelo Estado (Bucci, 2023).

A política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste em um conjunto de providências estruturadas, cujo objetivo é impulsionar a máquina do governo, na direção da realização de algum objetivo de ordem pública ou, no ponto de vista do Direito, na concretização de um direito (Bucci, 2006).

Trata-se de um processo juridicamente regulado, pois a política será estabelecida por meio de instrumentos normativos, podendo ser tratada em leis, decretos, portarias, entre outros, conforme mencionado anteriormente. Nesse instrumento normativo, será expressa a escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados.

Além dos objetivos, a política pública também contará com lapso temporal determinado (Bucci, 1996).

A escolha do objeto das políticas públicas varia de acordo com a realidade social do país, que se altera conforme o momento histórico em que ele se encontra, fazendo com que determinados setores sejam mais ou menos beneficiados em diferentes épocas. Além disso, será influenciada pelas preferências do grupo que está no governo.

Para além dos elementos do conceito, é importante saber que:

As políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (Bucci, 2006, p. 26).

Sendo assim, a política pública não se confunde com o plano, pois é mais ampla. O plano pode ser interpretado como uma forma de organização da política pública. Ele é mais específico e operacional, funcionando como uma espécie de roteiro ou projeto de ação para colocar em prática os princípios gerais estabelecidos

pela política pública. Planos são a expressão mais frequente das políticas públicas, embora com elas não se confundam. O plano pode ser de cunho geral ou regional, ou ainda setorial, direcionando-se para áreas como saúde, educação ou moradia. No campo do direito à moradia, existe o Plano Nacional de Habitação, que é um dos instrumentos da Política Nacional de Habitação (Bucci, 1996).

Segundo Bucci, as políticas públicas também não se confundem com os “programas”. O uso do termo programa é controverso, sendo adotado pelos cientistas políticos mais cautelosos a expressão “*outputs* da atividade política”, a qual tem como finalidade eliminar o embaraço de se ter que assumir uma forma específica para a ação administrativa. Dentre as diversas expressões viáveis de uma política pública, nem todas se caracterizam como “programas” em sentido estrito (Bucci, 2023). Importante mencionar que o programa em sentido estrito faz referência a e refere a um plano de ação delimitado, com objetivos específicos, metas, recursos definidos e um escopo operacional concreto.

Dessa forma, o programa se torna útil para individualizar a unidade de ação administrativa, relacionando-a aos resultados que se busca alcançar. Ele remete ao conteúdo expresso em uma política pública. A definição antecipada desse conteúdo é fundamental não apenas no momento de formulação das alternativas, mas também quando se decide pela implementação da política. Da mesma forma, a fase de avaliação exige uma definição clara dos resultados esperados desde a etapa inicial. Portanto, o programa representa o documento, o esboço geral da política (Bucci, 2023).

Diante do conceito exposto, bem como das informações anteriormente apresentadas é evidente que relacionar Direito e Políticas Públicas é uma tarefa complexa, principalmente no que se refere à identificação ou isolamento do objeto de estudo.

Sendo assim, o presente estudo utiliza como base o Quadro de referência de Direito e Políticas Públicas, desenvolvido por Bucci e publicado em seu artigo *A abordagem direito e políticas públicas no Brasil: quadros analíticos* (Bucci, 2023). Nele, são propostos elementos que buscam identificar uma delimitação mais clara dos programas de ação. Para isso, serão analisadas as normativas principais de cada programa, o lapso temporal, a gestão governamental que o criou, entre outros elementos que possibilitam compreender como se deu sua aplicação prática (Bucci, 2016).

3.3 DIRETRIZES PARA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL – QUADRO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

É comum no estudo das políticas públicas que se utilize de quadros conceituais, teorias ou modelos para orientar sua análise. Em regra, cada um deles valoriza aspectos distintos e dá ênfase a elementos específicos sendo, portanto, parcialmente explicativos. Os quadros são importantes, pois contribuem para a estruturação do conhecimento e podem servir para relacionar a teoria e a empiria (Bucci, 2023).

Para elaboração do quadro a seguir apresentado, utilizou-se como base o Quadro de Referência de Políticas Públicas elaborado por Bucci (2015). Trata-se de instrumento formulado como ferramenta didática da abordagem do Direito e das políticas públicas. Ele valoriza a dimensão institucional, que completa a dimensão processual das políticas públicas. Isso significa que se destacam aspectos relacionados à formação de preferências subjacentes às instituições, especialmente:

a) a organização do programa de ação; b) os papéis institucionais, quem faz o quê, considerando-se as competências distribuídas pelas regras jurídicas e efetivamente exercidas; c) a despersonalização da iniciativa, que uma vez institucionalizada pela regra jurídica efetiva deixa de depender da vontade de seu criador e passa a se assentar sobre deveres e obrigações previstos nas normas; d) o movimento coletivo em direção à finalidade pretendida, o sucesso na agregação de interesses operada com a implementação do programa; e e) a permanência da iniciativa, que se estabiliza com a institucionalização (Bucci, 2023, p. 107).

Buscando adaptar as diretrizes trazidas pelo quadro da renomada autora aos objetivos do presente estudo, que visa analisar as políticas públicas habitacionais implementadas no país de 1988 a 2023, optou-se pela elaboração de um quadro que possibilitasse identificar os principais elementos práticos do programa habitacional estudado. O foco foi destacar aspectos que indicassem a organização e o funcionamento dessas políticas, bem como os resultados declarados, como os valores investidos e o número de domicílios entregues, por exemplo.

A seleção desses critérios objetivos permitiu comparar as políticas habitacionais vigentes ao longo dos anos, bem como relacioná-las com os valores do déficit habitacional informado pela FJP neste mesmo período.

Sendo assim, propõe-se a estrutura de um quadro com nove elementos de análise no seguinte modelo:

Quadro 1 – Quadro de análise de políticas públicas utilizado

Elemento	Descrição
Nome do programa de ação	
Gestão governamental	
Período de vigência	
Base normativa	
Objetivo do programa	
Agentes governamentais	
Faixa de renda e requisitos para participação	
Dimensão econômico-financeira	
Resultados declarados	

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O primeiro elemento apresentado no quadro é o nome do programa de ação, que tem como objetivo individualizar aquilo que será estudado. A opção pelo termo “programa de ação” em vez de “política” deve-se ao fato de que o quadro analisa iniciativas administrativas específicas, que se inserem dentro de uma política mais ampla. Assim, enquanto a Política Nacional de Habitação constitui a política pública principal do setor, os programas representam seus desdobramentos operacionais, ou seja, as políticas instrumentais que viabilizam sua implementação (Bucci, 1996). Dessa forma, a escolha do termo “programa” reflete a delimitação clara do objeto de estudo, sem comprometer a distinção conceitual entre política, plano e programa.

O segundo elemento do quadro é a *gestão governamental*, que busca identificar o chefe do Executivo eleito no momento da implementação do programa estudado. Esse elemento permite analisar se a mudança de gestão resultou em alterações no programa habitacional, além de prever seu grau de institucionalização e compreender suas motivações à luz do contexto político-partidário vigente.

O terceiro elemento é o *período de vigência*. Ele busca determinar o lapso temporal em que o programa teve atuação. Assim como a gestão governamental, o período de vigência permite identificar seu o grau de institucionalização do programa bem como as mudanças que sofreu devido ao cenário político. Além disso, permite analisar os resultados alcançados em comparação com o tempo de vigência do programa.

O quarto elemento é a *base normativa*. No âmbito de uma análise jurídica, este elemento ganha destaque pois “visa identificar a norma principal que cria o programa e suas disposições mais importantes, articulando seus elementos, especialmente os relacionados aos focos de competência essenciais para seu funcionamento” (Bucci, 2023, p. 107). A hierarquia da base normativa do programa pode variar, podendo ser ele expresso em lei ordinária, decreto, resoluções ou em outras modalidades. De forma complementar pode-se mencionar outras normas não exclusivas do programa, nas quais ele ampara seu funcionamento (Bucci, 2023). Identificar os elementos normativos do programa pode ser complexo, pois as normas que o subsidiam abrangem, em regra, não só a lei ou decreto principal, mas também “camadas” de disposições, difundidas nos mais diversos suportes jurídicos (portarias, instruções ou outras leis e decretos), que regulam matérias de cunho geral (pessoal, orçamento etc.) que também afetam aquele programa (Bucci, 2016).

O quinto elemento do quadro é o *objetivo do programa*. Ele busca identificar quais são os objetivos principais do programa habitacional em análise, em regra expressos pelo ato normativo que o regulamenta. Identificar os objetivos do programa é importante, pois permite precisar se ele cumpre aquilo que pretende e avaliar sua eficiência. Além disso, quando se comparam programas entre si, os objetivos possibilitam perceber os progressos no planejamento no campo da habitação.

O sexto elemento são os *agentes governamentais*. Este elemento tem como objetivo detectar as competências atribuídas a cada agente governamental indicado na base normativa (Bucci, 2023, p. 107-108).

O sétimo elemento é *faixa de renda e requisitos para participação*, que busca identificar quem são os possíveis beneficiários do programa habitacional e quais os requisitos eles precisam atender para receber esse benefício. Em um país marcado pela desigualdade social, é necessário que se saiba a quem são destinados os recursos financeiros vinculados ao programa, principalmente por se tratar de políticas

voltadas para a habitação de interesse social, que buscam atender à população mais vulnerável.

O oitavo elemento é a *dimensão econômico-financeira*, que busca registrar os investimentos financeiros direcionados ao programa ao longo de sua existência.

O nono elemento são os *resultados declarados*, que tratam da amplitude pretendida pelo programa e analisam dados quantitativos sobre os beneficiários, disponíveis em bancos de dados oficiais. No caso dos programas habitacionais, os resultados declarados referem-se, por exemplo, ao número de domicílios entregues. Isso ocorre principalmente porque boa parte dos programas foi estruturada em torno desse objetivo.

Para cada um dos programas habitacionais selecionados para estudo, foi elaborado um quadro de análises conforme o modelo aqui expresso. Seus elementos podem ser adaptados para análise de políticas públicas direcionadas a vários setores, pois permitem que se faça uma análise crítica sobre a eficiência dessas políticas, inclusive por meio da comparação entre elas.

4 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Neste capítulo, serão apresentadas as diretrizes da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação, em conjunto com a análise dos programas habitacionais que tiveram maior duração e que receberam maiores investimentos dentro do lapso temporal estipulado, quais sejam: Pró-Moradia, Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Finalmente, serão apresentados o conceito e os elementos que compõem o déficit habitacional e a inadequação domiciliar, buscando entender se os programas habitacionais têm sido efetivos na redução desses fatores.

4.1 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A Política Nacional de Habitação está diretamente relacionada à Política de Desenvolvimento Urbano estabelecida pelo art. 182 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e regulamentada pela Lei n.º 10.257 (Brasil, 2001b), conhecida como Estatuto da Cidade. As determinações do Estatuto demonstram a relação entre a infraestrutura urbana e o direito à moradia, fixando ambos como diretrizes da política urbana. Nesse sentido, o art. 2º do Estatuto determina que:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, **à moradia**, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...] (Brasil, 2001b) (grifo nosso).

Essa leitura encontra respaldo na própria redação do mencionado art. 2º da Lei n.º 10.257, que elenca expressamente o direito à moradia entre as diretrizes da política urbana. Ao estabelecer que a política urbana tem por objetivo garantir o direito a cidades sustentáveis — o que abrange, entre outros, o acesso à terra urbana, à moradia, à infraestrutura urbana e ao saneamento ambiental — o legislador reforça que a função social da cidade e da propriedade está intrinsecamente relacionada à garantia de direitos sociais fundamentais, especialmente o direito à moradia.

Ainda que alguns autores sustentem que a política habitacional deve ser tratada de forma autônoma, sob o argumento de que sua regulamentação se dá por

instrumentos próprios, a inserção explícita do direito à moradia entre as diretrizes da política urbana indica uma vinculação normativa e teleológica entre ambas. Nesse sentido, a Política Nacional de Habitação, ao buscar garantir acesso à moradia digna, especialmente para as populações de baixa renda, opera como instrumento concreto de materialização das diretrizes constitucionais e legais da política urbana, contribuindo para a realização da função social da cidade e para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais nas áreas urbanas.

Além disso, não é possível pensar na garantia do direito fundamental à moradia adequada sem se falar na garantia da infraestrutura urbana que acomoda as habitações. Principalmente porque, conforme visto anteriormente, a adequação depende de componentes mínimos que não podem ser implementados sem a estruturação de uma política urbana. Diante dessa realidade, entende-se que há direta relação entre a política urbana e a Política Nacional de Habitação, ao menos do ponto de vista prático.

Para parte da doutrina, o direito à moradia e o direito ao planejamento urbano não são considerados direitos fundamentais de aplicação imediata. Entretanto, esse entendimento levanta algumas questões, tais como: se o direito fundamental à moradia não for passível de aplicação imediata, ele não pode ser considerado um direito fundamental, sob pena de desrespeito ao art. 5º, § 1º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), que determina que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (Brasil, 1988) (art. 5º, § 1º). Além disso, caso o direito à moradia não fosse um direito fundamental, sua inserção no art. 6º da Constituição seria inconstitucional.

Neste estudo, adota-se o entendimento de que o direito à moradia é um direito fundamental e, portanto, um direito subjetivo de aplicação imediata. No entanto, reconhece-se também que esse direito social é regido pelo princípio da progressividade, uma vez que não é possível viabilizar, de forma imediata, a criação de novas unidades habitacionais. Contudo, aquele que necessita de moradia poderia pleitear, por exemplo, o pagamento de um aluguel social⁴ por parte do Estado.

⁴ Cabe mencionar que os termos aluguel social e locação social se referem a políticas habitacionais distintas. O aluguel social possui um caráter temporário visando oferecer auxílio para famílias em situação de emergência e vulnerabilidade. A locação social, por sua vez constituiria uma política estruturada e com maior durabilidade temporal a locação social ainda não se constitui como uma política estruturada de efetivação do direito à moradia, e as experiências conhecidas são pontuais, parciais, ou para atendimento emergencial, e essencialmente municipal ou estadual (Balmin, 2016, p.17)

O fato de o direito à moradia ser efetivamente um direito fundamental regido pelo princípio da progressividade, cuja implementação depende da elaboração de políticas públicas e sua efetivação por meio de programas governamentais, implica que a criação dessas políticas e programas constitui um dever do Estado e não uma mera faculdade. Em outras palavras, a elaboração dessas políticas não está no âmbito da discricionariedade estatal, sendo uma obrigação jurídica exigível judicialmente.

Uma vez elaborados os programas para a efetivação desse direito, seu cumprimento torna-se um direito subjetivo do indivíduo, que pode pleiteá-lo judicialmente. O Poder Judiciário, por sua vez, pode determinar que o Executivo cumpra os programas que ele próprio elaborou. Caso o Estado não tenha formulado tais programas, deve ser fixado um prazo para sua criação.

A Política Nacional de Habitação é um exemplo de programa habitacional elaborado pelo Estado. Conforme explicitado no primeiro capítulo desta dissertação e em consonância com normativas internacionais, a moradia adequada é aquela que atende ao ideal de dignidade humana e ao direito ao mínimo existencial. Por essa razão, é a moradia adequada que deve ser garantida por meio da Política Nacional de Habitação e dos programas habitacionais implementados.

Conforme explicitado no primeiro capítulo desta dissertação, de acordo com a normativa internacional, é a moradia adequada que atende ao ideal de dignidade humana e ao direito ao mínimo existencial. Por conta disso é a moradia adequada que deve ser garantida por meio da Política Nacional de Habitação e dos programas habitacionais implementados.

Visando permitir a descentralização, característica marcante do setor habitacional, foi delineada a Política Nacional de Habitação (Brasil, 2004) que tem como finalidade “promover as condições de acesso à moradia digna a todos os seguimentos da população, especialmente os de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social” (Brasil, 2004).

Para cumprir essa finalidade, a Política Nacional estabelece objetivos específicos. Um deles é universalizar o acesso à moradia digna, conforme o prazo definido pelo Plano Nacional de Habitação que foi estipulado em 15 anos (2009-2023). Além disso, considera a disponibilidade de recursos no sistema e a capacidade operacional do setor produtivo e da construção. Também leva em conta o papel dos agentes envolvidos em sua implementação. Além disso, a Política Nacional visa tornar a questão habitacional uma prioridade, integrando, articulando e mobilizando os

diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sua sustentabilidade, possibilitando assim ampliar e melhorar a produtividade e a qualidade na produção habitacional (Ministério das Cidades, 2004).

A Política Nacional de Habitação é norteada por princípios que classificam o direito à moradia como um direito fundamental e reforçam que ele deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, a fim de colocar os direitos fundamentais no centro das preocupações das cidades. Os princípios expressos na Política também estipulam a moradia digna como vetor de inclusão social, buscando garantir o padrão mínimo de “habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais” (Ministério das Cidades, 2004).

As determinações trazidas nos princípios expressos na Política Nacional de Habitação demonstram a preocupação do Brasil, ao menos no âmbito legislativo, em incorporar ao plano nacional os compromissos assumidos nos documentos internacionais dos quais é signatário. Como resultado, o país tem convertido muitos dos requisitos de adequação propostos pelo Comentário Geral n.º 4 (ONU, 1996) em princípios dessa política. Um exemplo disso é a inclusão do conceito de moradia adequada, que considera aspectos como segurança da posse, disponibilidade de serviços essenciais e acessibilidade, refletindo diretrizes estabelecidas pela ONU.

Outro princípio importante destacado pela Política Nacional de Habitação (PNH) é o que ressalta a necessidade de que a questão habitacional deve seja encarada como uma política de Estado, porque o Poder Público é agente indispensável “na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários” (Alves, 2019, p. 316). Os princípios da PHN determinam ainda que essa deve ser uma política pactuada com a sociedade, de forma que extrapole um determinado governo. Para tanto, deve-se valer de uma gestão democrática que conte com a participação de diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos, bem como a articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas voltadas a direitos sociais e ambientais (Ministério das Cidades, 2004).

Fortalecer o grau de institucionalização da política habitacional e dos programas que delas se originam, de modo que possam manter-se estruturados

independentemente do governo que está em exercício, é um dos passos mais importantes para que o direito à moradia possa ser garantido ao maior número de pessoas possível. E isso ocorre uma vez que a continuidade temporal é fundamental para que um programa habitacional possa surtir efeitos, tendo em vista que a habitação não é um bem de consumo capaz de instantânea criação. Por conta disso, é fundamental garantir que esse direito seja um objetivo do Estado como um todo, e não só de determinados governantes.

Para sua aplicação, a Política Nacional de Habitação conta com um conjunto de instrumentos. São eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH); o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; e o Plano Nacional de Habitação (Ministério das Cidades, 2004).

O desenvolvimento institucional refere-se ao fortalecimento das estruturas e capacidades das instituições responsáveis por implementar políticas públicas. No contexto da política habitacional, visa permitir sua implementação de forma descentralizada, o que demanda a estruturação institucional de Estados, Distrito Federal e Municípios, além da capacitação de agentes públicos, sociais, técnicos e privados. Agentes públicos são servidores e gestores governamentais responsáveis pela formulação e execução das políticas habitacionais. Agentes sociais correspondem a organizações da sociedade civil, como associações comunitárias e ONGs, que atuam na defesa do direito à moradia e na implementação de projetos habitacionais. Agentes técnicos são profissionais especializados, como engenheiros, arquitetos e urbanistas, que fornecem suporte técnico para os projetos habitacionais. Já os agentes privados englobam empresas e instituições do setor privado, como construtoras e financiadoras, que participam do desenvolvimento e financiamento de moradias (Ministério das Cidades, 2004).

Já o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) tem função estratégica, e busca garantir a revisão permanente da política habitacional e de seus programas. Prevê a criação de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da Política Nacional de Habitação, de forma articulada aos demais aspectos da Política de Desenvolvimento Urbano (*Ministério das Cidades, 2004*).

Por sua relevância e complexidade, o Sistema Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação serão analisados em tópicos a seguir.

4.2 O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

O Sistema Nacional de Habitação é o principal instrumento da Política Nacional de Habitação, estabelecendo as bases de sua estrutura e organização com enfoque participativo e democrático. Esse sistema visa integrar os três níveis de governo e os agentes públicos e privados envolvidos na questão habitacional, além de definir as regras que garantem a articulação financeira necessária para a implementação da política, tanto com recursos onerosos quanto não onerosos.

Recursos onerosos são aqueles que precisam ser repagados, ou seja, que exigem algum tipo de contrapartida financeira ou encargos para o governo, o qual obtém esses recursos mediante algum custo ou obrigação, seja por meio de empréstimos, financiamentos contraídos ou pela cobrança de tributos específicos. Esses recursos trazem um impacto financeiro no curto, médio e longo prazo, pois o governo terá que pagar ou devolver esses valores de alguma forma. Já os recursos não onerosos são aqueles que não precisam ser repagados, como recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e de fundos não reembolsáveis, como é o caso do FAR, por exemplo.

O desenho institucional do sistema foi estruturado para possibilitar o cumprimento dos princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Habitação, suprimindo lacunas institucionais e criando as condições necessárias para enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas entre os governos federal, estadual e municipal.

O Sistema Nacional de Habitação é composto por dois subsistemas que, de maneira complementar, criam mecanismos para atender às necessidades habitacionais de todos os grupos sociais. Esses subsistemas são: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado, sendo o primeiro destinado exclusivamente à população de baixa renda. Além de tal diferença, outra distinção entre eles está nas fontes de recursos e nas condições de financiamento oferecidas. Os subsídios são direcionados ao SNHIS, com foco nas faixas de demanda com maior carência habitacional (Ministério das Cidades, 2009). A presente dissertação, por esse motivo, concentra-se no SNHIS.

A organização do SNHIS está disposta na Lei n^o 11.124 (Brasil, 2005), a qual determina em seu artigo 2^o que:

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o **objetivo** de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (Brasil, 2005) (grifo nosso).

O artigo 3º da Lei n.º 11.124 (Brasil, 2005) afirma que é dever do SNHIS centralizar os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, conforme a legislação específica. Ou seja, é dentro desse sistema que se desenvolvem os programas habitacionais. Para tanto, o SNHIS conta com uma série de órgãos e entidades com atribuições diversas. São eles:

- a) Ministério das Cidades – órgão central do Sistema;
- b) Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS);
- c) Caixa Econômica Federal (CEF), agente operador do FNHIS;
- d) Conselho das Cidades;
- e) Conselhos regionais;
- f) Órgãos e instituições integrantes da Administração Pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação;
- g) Fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS;
- h) Agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

O Ministério das Cidades foi estruturado como órgão central do Sistema Nacional de Habitação, diante da grave desigualdade social nas cidades, que afligia e ainda aflige grande parte da população brasileira. Essa situação deve-se, em parte, à ausência de uma entidade institucional responsável pela questão da habitação. Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), a implementação da

política urbana passou por diversos ministérios e secretarias, resultando em programas fragmentados e descontínuos (Grazia; Rodrigues, 2003).

Sendo assim, criado em 2003, o Ministério das Cidades se tornou o órgão central responsável pela formulação da Política Nacional de Habitação, que deve ser articulada com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e com as políticas ambientais e de inclusão social (Ministério das Cidades, 2004). Ele conta com diversas secretarias internas, tais como a Secretaria Nacional de Periferias e a Secretaria Nacional de Habitação, bem como com variados órgãos colegiados, tais como o Conselho das Cidades (ConCidades) e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) (Portal do Ministério das Cidades, 2024).

Coube a esse Ministério definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação e elaborar o Plano Nacional de Habitação, bem como definir critérios e regras para aplicação dos recursos no Sistema Nacional de Habitação, incluindo a política de subsídios. Em 2019, o Ministério das Cidades foi extinto, pela Medida Provisória n.º 870 (Brasil, 2019a), posteriormente convertida na Lei n.º 13.844 (Brasil, 2019b) tendo suas atribuições englobadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme determinação do art. 57, inc. IV de referida lei (Brasil, 2019b). Entretanto, em 2023, o Ministério das Cidades foi restaurado, retomando sua atuação.

Outro órgão integrante do SNHIS é o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFHIS). A ele compete estabelecer as diretrizes e critérios para a alocação dos recursos do Fundo, conforme a Política e o Plano, bem como aprovar os orçamentos e planos de metas anuais e plurianuais dos recursos e deliberar sobre as contas do Fundo (Ministério das Cidades, 2004).

O Fundo Nacional de Habitação foi instituído pela Lei n.º 11.124 (Brasil, 2005), possui natureza contábil e tem a função de centralizar e gerenciar os recursos orçamentários destinados aos programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Ele é um dos fundos financiadores do Sistema, juntamente com o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o já mencionado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Seus recursos se originam das dotações do OGU, classificadas na função de habitação, bem como de empréstimos internacionais e outras fontes conforme expresso na Lei n.º 11.124 (Brasil, 2005).

A Caixa Econômica Federal (CEF) é o agente operador do Sistema Nacional de Habitação, tendo como atribuição definir os procedimentos operacionais

necessários à aplicação dos Recursos do Fundo, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades. A ela cabe também analisar a capacidade de compra dos beneficiários dos recursos destinados à habitação. No processo de concessão do crédito, a CEF deverá respeitar os princípios da Política Nacional de Habitação, garantindo recursos para as faixas de renda, programas e modalidades de atendimento prioritários (Ministério das Cidades, 2004). Uma das principais vantagens da CEF para a operação do SNHIS é sua capilaridade, isto é, a existência de agências e unidades técnicas em todo o território nacional, que podem atuar como representantes do Ministério das Cidades (Ministério das Cidades, 2009)

O Conselho das Cidades, por sua vez, é um órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério das Cidades que reúne representantes do Poder Público e da sociedade civil, entidades profissionais, movimentos populares, entre outros. A ele cabe propor diretrizes, prioridades, estratégias, instrumentos e normas da Política Nacional de Habitação bem como subsidiar o Ministério das Cidades na elaboração de tal política e do Plano Nacional de Habitação; acompanhar e avaliar a implementação dessa política e recomendar as providências necessárias ao cumprimento dos objetivos da política (Ministério das Cidades, 2004). Esse importante órgão foi desarticulado de 2017, tendo sido retomado apenas em 2023.

Os demais integrantes do sistema⁵ são relevantes, pois permitem ao Estado uma atuação descentralizada por meio de todas as esferas de governo, em nível federal, estadual e municipal. Além disso, possibilitam conhecer as necessidades reais da população que precisa ser atendida no âmbito do Sistema Nacional de Habitação.

Em síntese, o SNHIS tem como principal finalidade promover ações que garantam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, a qual compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país. Os planos, programas e projetos a serem executados devem buscar estratégias e soluções de atendimento que sejam

⁵ Conselhos regionais; Órgãos e instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal; e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

capazes de promover prioritariamente o acesso das famílias de baixa renda, conforme as especificidades regionais e perfil da demanda.

O modelo proposto para o SNHIS trabalha com a concessão de subsídios às famílias menos favorecidas. Tais subsídios devem ser inversamente proporcionais à capacidade aquisitiva de cada família, sublinhando a importância do papel atribuído às políticas públicas voltadas para o resgate da cidadania (Ministério das Cidades, 2004). Os grupos de renda aptos a receberem os subsídios foram delineados pelo Plano Nacional de Habitação e até a atualidade são utilizados pelos programas habitacionais implementados, conforme as especificações próprias de cada um.

Para fazer parte do SNHIS, os municípios devem assinar um termo de adesão. Nele estão explicitados os objetivos e os propósitos comuns, os deveres, as responsabilidades e os padrões de reciprocidade atribuídos a cada parte, bem como as contrapartidas que caberão a cada ente (Ministério das Cidades, 2004). Segundo levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresentado em sua Nota Técnica n.º 1 (CNM, 2024), com base em registro do Ministério das Cidades, aproximadamente 97% dos municípios do país (5.413 municípios) assinaram o termo de adesão ao SNHIS até dezembro de 2023 e, dos 157 que não aderiram, 152 possuem população de até 50 mil habitantes. Ou seja, boa parte dos governantes locais reconhecem a necessidade e a importância do SNHIS (CNM, 2024).

Por fim, cabe tecer algumas considerações sobre o Sistema de Habitação de Mercado, principalmente com fim de destacar as diferenças em relação à habitação de interesse social. O Subsistema de Habitação de Mercado cuida da organização do mercado privado de habitação, tanto ampliando as formas de captação de recursos, como estimulando a inclusão de novos agentes e facilitando a promoção imobiliária, de modo que ele possa contribuir para atender parcelas significativas da população que hoje estão sendo atendidas por recursos públicos. Ele conta com a participação de Bancos Múltiplos, Companhias hipotecárias e outras financeiras que venham a exercer operações de repasse, companhias securitizadoras, cooperativas de crédito habitacional, consórcios habitacionais. Esse sistema não recebe os subsídios fornecidos no sistema de interesse social nem os investimentos dos fundos (CNM, 2024).

Para melhor compreensão, a Política Nacional de Habitação pode ser assim visualizada:

Figura 1 – Esquema da Política Nacional de Habitação



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Tendo entendido a importância do Sistema Nacional de Habitação, principalmente do SNHIS, como instrumento da Política Nacional de Habitação, passa-se agora para a análise do Plano Nacional de Habitação, um de seus instrumentos.

4.2.1 O Plano Nacional de Habitação

O Plano Nacional de Habitação é mais um dos elementos da Política Nacional de Habitação. Conforme mencionado no Capítulo 2 desta dissertação, o Plano e a Política não se confundem, sendo o plano uma forma de organização possível para a política pública. Ele é mais específico e operacional, funcionando como uma espécie de roteiro ou projeto de ação para colocar em prática os princípios gerais estabelecidos pela política. No caso do Plano Nacional de Habitação, ele se refere à Política Nacional de Habitação (Bucci, 1996).

O principal objetivo do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), conforme expresso na introdução do documento, foi formular uma estratégia de longo prazo

para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando, da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados. Com ele, pretendeu-se implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permitisse avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (Ministério das Cidades, 2009).

Sua formulação foi pensada buscando ser um ponto inicial para o processo de planejamento habitacional no Brasil. Desse modo, seu horizonte temporal foi estabelecido a partir da sincronia com quatro Planos Plurianuais (PPAs), tendo como marco inicial o ano de 2009 e como marco final o ano de 2023, ou seja 15 anos. No momento de sua elaboração, esse foi considerado um marco temporal suficiente para que as propostas pudessem gerar os efeitos pretendidos. O Plano optou por não se limitar a períodos decenais e nem que coincidisse com a mudança na administração governamental. Para tanto, previu revisões e ajustes periódicos que deveriam ocorrer nos anos de 2011, 2015 e 2019, juntamente com a elaboração dos PPAs (Ministério das Cidades, 2009).

Diante do fim do marco temporal determinado, há a previsão de que seja elaborado um novo Plano Nacional de Habitação com vigência até 2040. Segundo informações do portal oficial do Ministério das Cidades (Ministério das Cidades, 2024), este documento está em elaboração e deveria ter sido finalizado até 2022, antes do termo do PlanHab elaborado em 2009. Entretanto, até o momento não foi publicado.

Baseando-se nos princípios estabelecidos pela Política Nacional de Habitação, o Plano Nacional estabeleceu objetivos específicos, entre eles o de “identificação de fontes de recursos perenes e estáveis para alimentar a política de habitação, incluindo recursos onerosos para o financiamento habitacional e recursos não-onerosos para subsídio” (Ministério das Cidades, 2009), e o de desenvolver critérios, além da renda familiar, visando definir a faixa com atendimento prioritário e as indicações de grupos conforme sua capacidade de pagamento, baseado nos custos de financiamento das diferentes fontes de recursos (Ministério das Cidades, 2009).

O Plano Nacional de Habitação reconhece a diversidade de famílias e indivíduos que precisam ser atendidos pela habitação de interesse social, reconhecendo inclusive as diferenças regionais que existem em um país de dimensões continentais como o Brasil. Tendo isso em conta, o Plano Nacional de Habitação buscou superar a utilização da renda familiar como referencial e parâmetro de corte para concessão do financiamento habitacional. Assim, procurou organizar

melhor a demanda e dimensionar as necessidades de financiamento e subsídios definindo cinco faixas para grupos de atendimento:

Grupo 1 – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento);

Grupo 2 – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento;

Grupo 3 – famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma mora dia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;

Grupo 4 – famílias com capacidade de pagamento regular e estruturado, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;

Grupo 5 – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado. (Ministério das Cidades, 2009, p. 17).

Por fim, cabe mencionar que a estratégia prevista pelo Plano Nacional de Habitação considera ineficiente atuar apenas em uma dimensão, pois entende que a questão da habitação é complexa e depende de esforços conjuntos em várias frentes. Dessa forma, a estratégia adotada se divide em quatro eixos, que devem ser atacados simultaneamente, buscando resultados a curto, médio e longo prazo. Para isso traça estratégias claras para cada um dos quatro eixos, quais sejam: I) Financiamento e subsídio; II) Arranjo institucional; III) Estratégias urbanas e fundiárias; e IV) Cadeia Produtiva da Construção Civil.

Cada um dos eixos possui objetivos específicos e estratégias predefinidas para possibilitar sua implementação. Como o foco desta dissertação são os programas habitacionais, seu olhar será direcionado a eles. Entretanto, é importante lembrar que a regulamentação trazida pela Política Nacional de Habitação e seus instrumentos foi fundamental para o fortalecimento e direcionamento da atuação governamental no setor da habitação. Por conta disso, a Política Nacional de Habitação está diretamente relacionada aos programas habitacionais a seguir analisados, iniciando por seu histórico.

4.2.2 O histórico da política habitacional e os programas habitacionais implementados após 1988

Os programas habitacionais criados no SNHIS visam atender a famílias vulneráveis, que segundo definição do IPEA é aquela que “não possui renda suficiente para cobrir os custos de moradia e dos demais bens necessários ao nível mínimo de consumo adequado” (IPEA, 2007). Dessa forma, o curso da política habitacional no Brasil tem sido marcado por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do Poder Público no setor. Ao longo dos anos, diversos programas habitacionais foram implementados e suspensos com o fim de atender a esse objetivo.

Diante desse cenário, pouco foi feito para o atendimento da demanda habitacional no Brasil, entre 1986 e 2002, por iniciativa direta do governo federal. A deficiência de ação governamental acentuou a carência habitacional existente no país para as famílias de baixa renda. Essa situação começou a mudar a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, que propôs uma visão ampliada e integrada das questões de desenvolvimento urbano nas cidades (Ministério das Cidades, 2020).

Foi a partir da Constituição Federal (Brasil, 1988) que se institucionalizou a política habitacional brasileira, com a atribuição da responsabilidade da provisão habitacional para os governos federal, estaduais e municipais, cabendo ao governo federal a maior responsabilidade, uma vez que é essa esfera administrativa “que tem poderes para legislar sobre a política de crédito e sobre os sistemas de captação de recursos” (Brasil, 1988). Por sua vez, a Emenda Constitucional n.º 26 (Brasil, 2000) incluiu a moradia entre os direitos fundamentais sociais e reforçou o papel fundamental da União na provisão de moradias para as famílias mais pobres (IPEA, 2007).

Historicamente, a falta de alternativas habitacionais, gerada por fatores como o intenso processo de urbanização, baixa renda das famílias, apropriação especulativa de terra urbanizada e inadequação das políticas de habitação, levou a um contingente significativo da população a viver em assentamentos precários (IPEA, 2007) O déficit habitacional acumulado ao longo das décadas representa um enorme desafio a ser superado pelos programas habitacionais implementados (Ministério das Cidades, 2009) Por sua complexidade, tal desafio só pode vir a ser superado por meio da criação de programas habitacionais contínuos, diversificados e capazes de atender,

principalmente, as demandas das famílias menos favorecidas que não podem arcar, por meios próprios, com a obtenção de uma moradia pelas formas tradicionais do mercado, como o financiamento privado, por exemplo (Ministério das Cidades, 2009).

Além disso, é fundamental que moradia fornecida pelos programas habitacionais seja abrangida por uma infraestrutura urbana que possibilite o acesso a outros direitos fundamentais, tais como a saúde e a educação. Por conta disso, a Política Habitacional está diretamente relacionada à Política de Desenvolvimento Urbano, regulamentada pela Lei n.º 10.257 (Brasil, 2001b) (Estatuto da Cidade).

Buscando mapear a atuação do Estado e entender os objetivos e o funcionamento dos principais programas habitacionais implementados em nível federal no Brasil de 1988 a 2023, o presente estudo examinou esses programas com base nos elementos do quadro de análise de políticas públicas apresentado anteriormente. O lapso temporal do estudo foi determinado a partir da entrada em vigor da Constituição Federal (Brasil, 1988) até 2023, ano de início da pesquisa, bem como termo final do lapso temporal determinado pelo Plano Nacional de Habitação (Brasil, 2009).

Para a seleção dos programas habitacionais a serem estudados foi feito contato direto com o Ministério das Cidades, representado pela Secretaria Nacional da Habitação por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (processo n.º 80002.002155/2024-85), conforme registrado no Anexo A, que reconheceu a implementação dos seguintes programas a nível federal:

- Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH);
- Programa Habitar Brasil e Morar Brasil (HBB);
- Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia);
- Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH);
- Programa de Arrendamento Residencial (PAR);
- Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), implementado de 2009 a 2021 e de 2023 em diante;
- Programa Cartão Reforma;
- Programa Casa Verde e Amarela (CVA)

Os programas podem ser visualizados por meio da seguinte figura:

Figura 2 – Linha do tempo dos programas

(Continua)

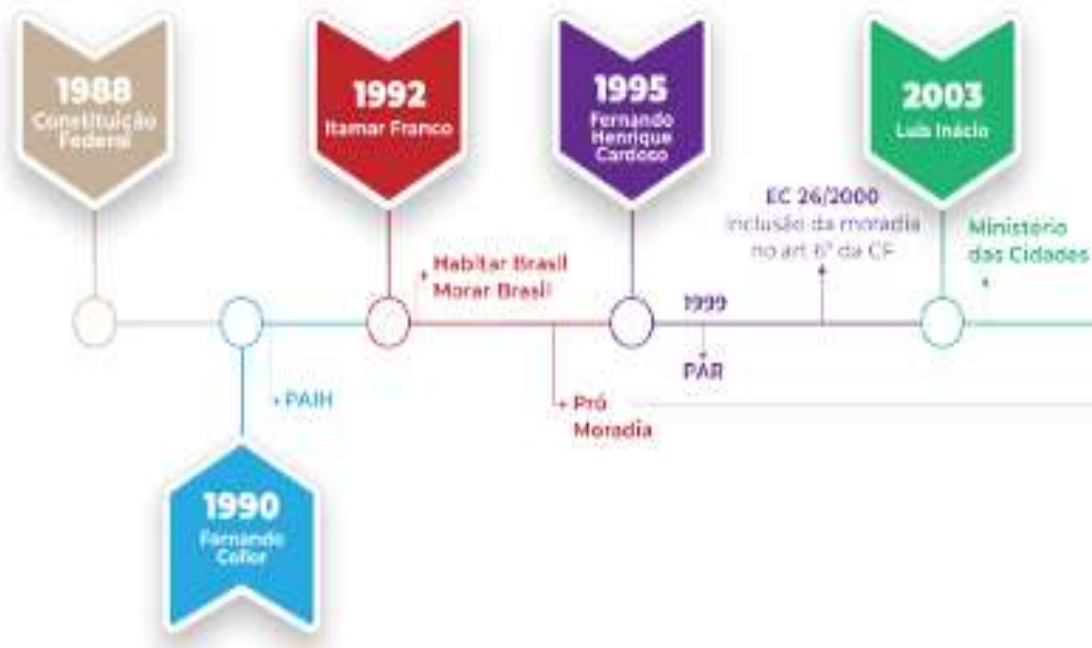


Figura 3 – Linha do tempo dos programas

(Conclusão)



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Os programas estudados foram analisados com base nos critérios estabelecidos no quadro de análise de políticas públicas apresentado no Capítulo 2. A seguir, serão apresentados os principais programas habitacionais implementados no período definido para o estudo, considerando aqueles que se destacaram por dois fatores principais: maior duração e maiores investimentos.

A identificação dos programas com maior duração foi realizada a partir de uma comparação entre os tempos de vigência de cada programa, conforme demonstrado na linha do tempo elaborada no estudo. Já a seleção dos programas com maiores investimentos seguiu o mesmo princípio, considerando o volume de recursos alocados em cada um. Para isso, foram estabelecidos referenciais mínimos e máximos de investimento, permitindo uma avaliação objetiva sobre quais programas receberam os montantes mais significativos dentro do conjunto analisado.

Descartaram-se os programas cujos dados disponibilizados eram insuficientes para o preenchimento dos elementos do quadro de análise de políticas públicas, porquanto tais elementos foram considerados essenciais para a configuração da própria iniciativa como uma política pública. Assim, foram descartados os seguintes programas: Programa Habitar Brasil e Morar Brasil, Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), o Programa Cartão Reforma, em virtude da inviabilidade de acesso aos dados referentes às respectivas políticas públicas, a despeito da busca em sites oficiais, relatórios de órgãos gestores e notícias em geral.

4.2.3 Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia)

O Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia), foi criado em 1995 durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e permanece em vigor até a atualidade, tendo suas funções abrangidas pelo PMCMV. Ele se destina à concessão de operações de crédito para entes públicos. Sua base normativa é composta por Instruções Normativas emitidas pelo Ministério responsável por sua gestão em diferentes momentos, bem como por Resoluções do Conselho Curador do FGTS, fundo encarregado de financiar suas ações.

Ao longo dos anos, o programa foi gerido tanto pelo Ministério das Cidades, a partir de sua criação em 2003, quanto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em sua atuação no setor habitacional nos anos de 2019 a 2023. A operacionalização do programa é feita pela CEF, a quem cabe exercer o controle e o acompanhamento da execução orçamentária dos programas de aplicação dos recursos do FGTS; realizar o cadastro e a habilitação dos Agentes Financeiros que atuarão no programa aplicando recursos do FGTS; analisar a capacidade de pagamento dos Agentes Financeiros (Brasil; MDR, 2022). Podem atuar como Agentes Financeiros, conforme a Resolução n.º 1980 (BACEN, 1993) do Banco Central do Brasil:

Art. 1º Integram o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), na qualidade de agentes financeiros, os bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, as caixas econômicas, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias de habitação, as fundações habitacionais, os institutos de previdência, as companhias hipotecárias, as carteiras hipotecárias dos clubes militares, as caixas militares, os montepios estaduais e municipais e as entidades de previdência complementar. (BACEN, 1993).

Além de conceder financiamentos, os agentes financeiros devem orientar os mutuários na elaboração da proposta de financiamento e analisar sua capacidade financeira, emitindo um conceito de risco de crédito conforme as normas do BACEN (Bacen, 1993). Eles também são responsáveis pelo acompanhamento das obras e serviços, pelo trabalho social e pelas atividades relacionadas ao desenvolvimento

institucional, entre outras funções essenciais para o funcionamento do programa (Brasil; MDR, 2022).

Os mutuários/proponentes são representados pela Administração Pública dos Estados, Municípios ou do Distrito Federal, a quem, além das atividades inerentes à contratação do financiamento, compete a seleção das áreas de intervenção e dos beneficiários finais a serem contemplados com unidades habitacionais, melhorias habitacionais ou lote urbanizado. É dever da Administração Pública também realizar licitação, nos termos da legislação em vigor, quando se optar pela contratação indireta de obras e serviços, conforme a Instrução Normativa n.º 1 (Brasil; Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022). É por meio dos mutuários que o programa consegue alcançar as famílias que serão beneficiadas pelas diversas modalidades que possui.

Segundo informações prestadas pelo Ministério das Cidades em contato realizado pela plataforma Fala Brasil, cujo registro se encontra em sua totalidade no Anexo A, a primeira resolução que tratou do programa foi a Resolução n.º 178 (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 1995). Ressalte-se que as instruções normativas que tratam do programa encontram-se dispersas, não havendo um local agrupe todas elas.

Para identificar as resoluções importantes para o entendimento da estrutura do programa, foi utilizado o portal do Diário Oficial da União no qual foi pesquisado o termo de busca “Pro Moradia”, fazendo o uso das aspas. No filtro de busca *órgão*, foi utilizado o *Ministério do Trabalho e Emprego*, uma vez que o Conselho Curador do FGTS está a ele vinculado. No filtro de busca *tipo de ato*, foram selecionadas as *Resoluções*. Quanto ao lapso temporal a busca foi feita em *qualquer período*, uma vez que o site oferece como opção de filtro: qualquer dia, edição do dia, última semana, último mês e último ano. Diante dos filtros empregados, foram apontados 7 resultados iniciados no ano de 2023, não tendo havido resultados encontrados em período anterior. Foram indicadas as seguintes Resoluções:

Tabela 1 – Resoluções sobre o Programa Pró-Moradia, por ano

Resolução	Ano
<u>RESOLUÇÃO CCFGTS N.º 1.067</u>	2023
<u>RESOLUÇÃO CCFGTS N.º 1.072</u>	2023
<u>RESOLUÇÃO CCFGTS N.º 1.079</u>	2023
<u>RESOLUÇÃO CCFGTS N.º 1.088</u>	2024
<u>RESOLUÇÃO CCFGTS N.º 1.098</u>	2024
<u>RESOLUÇÃO CCFGTS N.º 1.001</u>	2024
<u>RESOLUÇÃO CCFGTS N.º 1.104</u>	2024

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Diante dos resultados obtidos, optou-se por uma análise comparativa entre a primeira regulamentação do programa, estabelecida pela Resolução n.º 178 (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 1995), e a regulamentação mais recente dentro do período delimitado pelo estudo, a Resolução n.º 1.072 (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2023). O critério para essa escolha foi a necessidade de compreender a evolução normativa do programa ao longo do tempo, considerando como as diretrizes foram modificadas ou mantidas ao longo das sucessivas regulamentações.

No caso das Instruções Normativas emitidas pelos Ministérios Responsáveis, a busca também foi feita no site do Diário Oficial da União, utilizando o termo “Pro-Moradia” entre aspas. Foi realizada uma busca com os filtros *Instrução Normativa* para o tipo de ato e *Ministério das Cidades* para órgão principal, a qual retornou 29 resultados, sendo o primeiro em dezembro de 2017 e o último em dezembro de 2024.

Foi feita nova busca, utilizando-se como *organização principal* o *Ministério do Desenvolvimento Regional*, mantendo-se todos os demais termos e filtros. Foram obtidos 28 resultados com início em junho de 2019 e término em dezembro de 2022. Dentre as instruções normativas apresentadas, encontra-se a Instrução Normativa n.º 1 (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022), que é responsável por regulamentar o programa.

Considerando o lapso temporal desse estudo (1988-2023), será analisada a Instrução Normativa emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em 2022, uma vez que a posterior a ela é do ano de 2024 (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022).

Ao longo dos anos, o programa teve seus objetivos e modalidades operacionais alterados conforme as sucessivas instruções normativas que o regulamentaram. De acordo com a Resolução n.º 178 (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 1995), o objetivo do programa era:

Apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida das famílias de menor renda, por meio da oferta de soluções habitacionais, da regularização fundiária e da urbanização de áreas (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 1995).

Já de acordo com a Resolução n.º 1.072 (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2023):

O PRÓ-MORADIA tem por objetivo ampliar a oferta de moradia e melhorar as condições de habitabilidade da população de baixa renda mediante o financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta de ações destinadas à urbanização de assentamentos precários, à produção e aquisição de unidades habitacionais, à requalificação de imóveis, à produção e aquisição de lotes urbanizados, à redução de riscos e ao desenvolvimento institucional da administração pública direta e indireta para o enfrentamento e a oferta de soluções para a problemática urbana e habitacional (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2023).

No caso das Instruções Normativas, a IN n.º 1 (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2022) traça como objetivo:

Oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até 3 (três) salários-mínimos, por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2022).

Diante dos objetivos apresentados é possível perceber que o programa passou a abranger novas modalidades ao longo dos anos, apesar de manter como beneficiária final a população de baixa renda.

As subdivisões do programa são denominadas *modalidades*. Em um primeiro momento, o programa era composto de 4 modalidades, quais sejam:

- a) Produção e aquisição de lotes urbanizados
- b) Construção, aquisição, conclusão e melhoria de unidades habitacionais
- c) Recuperação de áreas degradadas para uso habitacional, compreendendo ações de urbanização, melhorias habitacionais e proteção ambiental; e
- d) Urbanização, parcelamento de glebas e regularização fundiária de áreas ocupadas (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 1995).

Essas modalidades podem ser aplicadas de forma isolada ou simultânea, em cada projeto realizado no âmbito do programa.

Já no ano de 2023 o programa ganhou novas modalidades, passando a visar à 1) regularização de assentamentos precários; 2) provisão de moradias por meio da produção, aquisição ou requalificação de imóveis, devendo estes estar inseridos em áreas urbanas que contenham um padrão mínimo de habitabilidade, salubridade e segurança – no caso dos imóveis adquiridos, eles podem estar dispersos ou não pelo tecido urbano; 3) provisão de lotes urbanos por meio da produção e da compra, sendo esses lotes dotados de infraestrutura urbana, atendida a legislação municipal; 4) contenção de encostas por meio da execução de projetos, levantamentos e estudos, serviços preliminares, obras de estabilização e proteção superficial, obras de drenagem, obras complementares, ações sociais, visando redução de riscos e permanência ou reassentamento de famílias; 5) desenvolvimento institucional por meio do desenvolvimento de ações que gerem a capacitação técnica, jurídica, financeira e organizacional da administração pública, com a finalidade de permitir o aumento da efetividade na gestão urbana e na implementação de políticas públicas destinada a habitação; 6) parceria público privada nessa modalidade o parceiro privado assume o compromisso de disponibilizar à administração pública obras e serviços atendam as modalidades de provisão de moradias ou lotes urbanizados (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2023).

Por meio da exposição dos objetivos do Programa, é possível notar como característica marcante a preocupação não só com a provisão de moradia, mas também com a garantia de que essas moradias sejam adequadas. Para isso, o Programa menciona a necessidade da existência de infraestrutura urbana nos arredores das unidades habitacionais que fornece. A menção expressa dessa necessidade é um diferencial do programa que, desde sua criação, preocupa-se com a urbanização. Além disso, é possível notar também que o Programa foi atualizado para compactuar com as determinações da Política Nacional de Habitação e do Plano

Nacional de Habitação, passando a tratar do desenvolvimento institucional e da participação de outros agentes por meio das parcerias público privadas (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2023).

Os recursos concedidos ao Pró-Moradia são originários do FGTS, no que se refere à área orçamentária de Habitação Popular, da contrapartida dos mutuários, bem como outras fontes que vierem a ser definidas. É o agente operador quem aloca os recursos aos agentes financeiros, por intermédio de contrato de empréstimo, conforme as condições estabelecidas na Resolução n.º 702 (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2012). Por fim, os recursos são concedidos por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta. Para a obtenção dos recursos do programa, os mutuários/proponentes precisam elaborar propostas de acordo com a modalidade que pretendem executar, originando um contrato de financiamento e a obrigação de oferecer uma contrapartida (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2022).

A seleção dos beneficiários finais é de responsabilidade do mutuário/proponente, cabendo a ele estabelecer os critérios específicos para cada operação, conforme a modalidade a que ela corresponde. Entretanto, conforme os objetivos do programa, a renda mensal preponderante das famílias atendidas deve ser de até 3 salários-mínimos.

Além disso, as famílias beneficiadas não podem ser titulares de contrato de financiamento fornecido mediante recursos do FGTS ou em condições equivalentes ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em qualquer lugar do país. Também não é permitido ser proprietário, promitente comprador ou titular de direito de aquisição, arrendamento ou uso de imóvel residencial com padrões mínimos de habitação e dotado de infraestrutura mínima em qualquer lugar do país. Por fim, não podem ser beneficiadas famílias que tenham recebido, nos últimos 10 anos, benefícios similares oriundos de subvenções econômicas concedidas com o OGU e com recursos do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, conforme o art. 9º da MP 1.162 (Brasil, 2023b).

Como os contratos de financiamento são realizados com os mutuários, e cabe a eles identificarem as famílias que serão beneficiadas e destinar a elas os recursos do Programa, não foi possível verificar, em documentos oficiais, informações sobre os valores totais investidos pelo Programa, nem sobre o número de beneficiários finais atendidos. O que se pode encontrar são Instruções Normativas emitidas pelos

Ministérios responsáveis pelo programa, que informam sobre o orçamento previsto para lhe ser destinado pelo Fundo Responsável pelo seu financiamento. Entretanto, não há dados sobre o que foi efetivamente gasto.

A título de exemplo sobre os investimentos do Programa, a Instrução Normativa n.º 34 (Ministério das Cidades, 2023), que dispõe sobre o Orçamento Operacional do FGTS, referente à área de Infraestrutura Urbana, para o exercício de 2023, determina que os investimentos do programa serão os seguintes:

Tabela 2 – Orçamento Operacional do FGTS, para 2023

Região geográfica	Orçamento oneroso	Pró-Moradia	Descontos
Norte	6.895.141	251.682	979.131
Nordeste	15.275.166	377.078	2.740.288
Sudeste	49.173.426	227.276	3.339.000
Sul	15.583.035	313.368	1.270.348
Centro-Oeste	8.830.232	30.596	1.171.233
TOTAL	95.757.000	1.200.000	9.500.000

Fonte: Ministério das Cidades (2023).

Os investimentos destinados ao programa ultrapassaram a ordem de um milhão de reais em nível nacional, sendo que a região com maiores investimentos foi a região nordeste no ano de 2023. Diante de todo o exposto, é possível concluir que o Programa recebe, até os dias de hoje, investimentos significativos. Além disso, a forma como ele se encontra estruturado também é um diferencial, uma vez que dá maior autonomia para os municípios, o que pode ser uma vantagem tendo em vista a dimensão do país e as diferenças existentes em cada uma das regiões.

Outro ponto de destaque em relação ao Programa é sua preocupação com a habitabilidade das moradias e lotes urbanos fornecidos, bem como com a infraestrutura que os cercam. A modalidade referente à melhoria habitacional também é importante, pois permite adequar as condições de imóveis já existentes, gerando menor custo para o Estado. Sendo assim, é possível perceber que o programa oferece importantes contribuições para o setor habitacional, como se vê no seguinte quadro:

Quadro 2 – Análise de Políticas Públicas – Pró-Moradia

(Continua)

Elemento	Descrição
Nome oficial do programa de ação	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público- Pró Moradia
Gestão Governamental	Fernando Henrique Cardoso
Período de Vigência	1995 – atualidade
Base Normativa	Resoluções do Conselho Curador do FGTS Instruções Normativas do Ministério das Cidades Instruções Normativas do Ministério do Desenvolvimento Regional Resolução n.º 178 do CC do FGTS Resolução de 1.072 de 2023 Instruções Normativas, n.º 1 de 2022- Ministério do Desenvolvimento Regional
Objetivo do Programa	<p>Visa apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida das famílias de menor renda, por meio da oferta de soluções habitacionais, da regularização fundiária e da urbanização de áreas.</p> <hr/> <p>Resolução n.º 178 CC/FGTS de 2023</p> <p>Ampliar a oferta de moradia e melhorar as condições de habitabilidade da população de baixa renda mediante o financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta de ações destinadas à urbanização de assentamentos precários, à produção e aquisição de unidades habitacionais, à requalificação de imóveis, à produção e aquisição de lotes urbanizados, à redução de riscos e ao desenvolvimento institucional da administração pública direta e indireta para o enfrentamento e a oferta de soluções para a problemática urbana e habitacional (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2023)</p> <p>Resolução 1.072 de 2023</p> <p>Oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até 3 (três) salários-mínimos, por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta. (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022)</p>

Quadro 3 – Análise de Políticas Públicas – Pró-Moradia

(Conclusão)

Elemento	Descrição
Agentes Governamentais	Atualmente o Ministério Responsável pela gestão do Programa é o Ministério das Cidades Agente operador -Caixa Econômica Federal Agentes Financeiros Mutuários/Proponentes- representados pela administração pública dos Estados, Municípios ou do Distrito Federal Obs.: De 2019 a 2023 o órgão gestor foi o Ministério do Desenvolvimento Regional Obs. 2: A competência do Ministério das Cidades foi determinada em 2004.
Subprogramas/ modalidades	1995 Produção e aquisição de lotes urbanizados Construção, aquisição, conclusão e melhoria de unidades habitacionais Recuperação de áreas degradadas para uso habitacional, Urbanização, parcelamento de glebas e regularização fundiária de áreas ocupadas (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 1995).
	2023 Regularização de assentamentos precários Provisão de moradias por meio da produção, aquisição ou requalificação de imóveis Provisão de lotes urbanos por meio da produção e da compra Contenção de encostas Desenvolvimento institucional Parceria público privada (Ministério do Trabalho e Emprego; CC/FGTS, 2023, p. 3)
Faixa de renda e requisitos para participação	O programa é destinado a famílias com renda mensal até 3 salários-mínimos. Podendo apresentar outros limites a depender da modalidade ofertada.
Dimensão Econômico-Financeira	N/A
Resultados declarados: N.º de domicílios entregues	N/A

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Compreendido o funcionamento do Pró-Moradia, passa-se ao exame do PAR.

4.2.4 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

O PAR foi criado em 1998 durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Esse programa teve como finalidade facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa renda por meio do arrendamento de imóveis. Segundo a CEF,

suas principais metas são “oferecer moradias de baixo custo, melhorar a qualidade de vida das famílias beneficiadas, criar empregos, usar imóveis públicos que estavam abandonados e ajudar idosos e pessoas com deficiência” (CEF, 2024b, p. 2).

De acordo com a cartilha oficial da CEF de 2024, as contratações para o PAR ocorreram até o ano de 2008 (CEF, 2024a). Isso significa que, durante essa fase, foram realizadas novas adesões ao programa. Contudo, com a criação do PMCMV em 2009, o PAR encerrou suas atividades no que diz respeito a novas contratações. Os imóveis do programa estão na atualidade em um estágio transitório, restando apenas vender ou transferir os já adquiridos pelos beneficiários (CEF, 2024a).

Por meio do arrendamento residencial, possibilitado pelo programa, os arrendatários se utilizam da posse do imóvel de forma provisória, mediante o pagamento de taxas de arrendamento mensais, que são equivalentes a uma tarifa de ocupação a título de uso do imóvel. A propriedade do imóvel não é transferida ao arrendatário durante o contrato de arrendamento, sendo permitido a ele apenas utilizar o imóvel para moradia própria e de sua família. A propriedade pertence ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), representado pela CEF e só é transferida ao arrendatário caso ele opte por realizar a compra do imóvel (CEF, 2024b).

Os contratos de arrendamento não possuem saldo devedor, sendo pagos em 180 parcelas cujo valor varia entre 0,5% e 0,7% sobre o valor total do imóvel, a depender da renda mensal da família beneficiada. A taxa de 0,5% é possibilitada a família com renda mensal de até R\$ 1.600,00. Já a taxa de 0,7% do valor de aquisição da unidade habitacional é ofertada a famílias com renda mensal de R\$ 1.600,01 até R\$ 3.100,00. A taxa de arrendamento mensal é atualizada a cada 12 meses, contados da data de assinatura do contrato, por 100% do índice de atualização aplicado aos depósitos do FGTS no período, independentemente das alterações de data de pagamento eventualmente ocorridas durante o contrato.

Dessa forma, o prazo para arrendamento é de 15 anos, podendo o arrendatário, a qualquer tempo, tendo cumprido integralmente as obrigações assumidas, antecipar o exercício da opção de compra do imóvel à vista com recursos próprios ou de sua conta do FGTS, ou de forma parcelada. Caso não deseje realizar a compra, o imóvel pode ser devolvido ao final do prazo (CEF, 2024b).

A Portaria do Ministério das Cidades n.º 493 (Ministério das Cidades, 2007) determina os valores máximos de aquisição dos imóveis possibilitados pelo Programa. O valor variava entre R\$ 30.000,00 e R\$ 40.000,00, sendo o valor máximo para

imóveis localizados nos Municípios integrantes das regiões metropolitanas dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, municípios de Jundiaí/SP e São José dos Campos/SP e o valor mínimo para municípios com população urbana igual ou superior a 100 mil habitantes (Ministério das Cidades, 2007).

Portanto, o foco de atuação do Programa de Arrendamento Residencial são municípios com população superior a 100 mil habitantes, principalmente nas capitais dos estados e em grandes centros urbanos.

Uma família com renda mensal até R\$ 1.600,00 que arrendasse um imóvel em um município de 100 mil habitantes, no valor de R\$ 30.000,00, pagaria uma taxa de 0,5% do valor do imóvel para usufruir da posse. Ou seja, ela pagaria mensalmente uma taxa de R\$ 150,00 pelo arrendamento, além dos custos de manutenção do imóvel. Os custos com a taxa de arrendamento representam menos que 10% da renda familiar, sendo bem abaixo do praticado por programas habitacionais anteriores, por aluguéis e por financiamentos fora do Sistema Nacional de Habitação (Ministério das Cidades, 2007).

Outro ponto pertinente é que no caso do PAR as famílias beneficiadas não precisam dar nenhum valor como entrada para ter acesso ao imóvel, só arcando com outros valores além da taxa de arrendamento caso optem pela compra do imóvel de forma antecipada ou ao final do contrato. Essa condição possibilita aos beneficiários realizarem um planejamento financeiro a longo prazo para arcar com a compra do imóvel e, mesmo assim, ter acesso a um local para morar (Ministério das Cidades, 2007).

Além disso, um dos diferenciais do programa é que ele permite a troca do imóvel arrendado por equivalente ou de outro valor nos casos de prévia necessidade comprovada quando há transferência intermunicipal do arrendatário, quando ocorrem problemas de saúde comprovados por laudo médico, ou outros motivos que justifiquem a substituição, a critério da área gestora. A substituição se dá mediante a solicitação do arrendatário com a concordância da CEF. Para que ela ocorra, o arrendatário precisa estar em dia com suas obrigações contratuais, inclusive quanto à conservação do imóvel em perfeitas condições de habitabilidade, constatada após realização de vistoria pela CEF (CEF, 2021).

O programa, em seus últimos anos de atuação, foi destinado a famílias com renda bruta mensal até R\$ 3.100,00, conforme a Portaria n.º 301 (Ministério das Cidades, 2012). Além disso, como condição para ser beneficiário, o arrendatário

deveria com todas as despesas e impostos relacionados ao imóvel e mantê-lo em boas condições durante o período do arrendamento. Para participar do programa, também era necessário ser maior de 18 anos ou emancipado, não possuir restrições de crédito e, no caso de estrangeiros, possuir visto permanente no Brasil (CEF, 2021).

Não poderiam participar do programa aqueles que tinham ou tiveram financiamento habitacional, arrendamento residencial ou crédito habitacional em qualquer lugar do país, nem aqueles que eram proprietários, compradores ou usufrutuários de imóvel residencial na cidade que pretende arrendar (CEF, 2021).

A principal norma que regulamenta o PAR é a Lei n.º 10.188 (Brasil, 2001a), a qual instituiu o programa para atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra” (art. 1º). Além disso, ao longo de sua existência foram expedidas portarias ministeriais para tratar de sua regulamentação.

Conforme determinação legal, o Ministério responsável por gerir o programa, desde 2004, é o Ministério das Cidades. Entretanto, essa responsabilidade também foi exercida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional durante sua atuação no setor habitacional de 2019 a 2023. Em 2023, o programa voltou a ser gerido pelo Ministério das Cidades. Outro agente importante para o funcionamento do PAR é a CEF, que conforme determinação da Lei n.º 10.188 (Brasil, 2001a) é responsável por operacionalizar o programa.

Quanto aos recursos utilizados para financiar o programa, eles são originados do fundo (FAR) criado pela Lei n.º 10.188 (Brasil, 2001a) para operacionalizar o PAR. Trata-se de um fundo financeiro privado com a finalidade de separação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa (art. 2º). Dessa forma, os bens integrantes do patrimônio do fundo, em especial os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da CEF, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o patrimônio desta.

No que se refere aos resultados alcançados pelo programa, segundo informações contidas no Relatório de Administração do FAR (Brasil, 2021), último relatório disponibilizado no site da CEF, desde o início do PAR, até dezembro de 2021, foram contratadas 1.715 operações. Essas compreendem 268.848 unidades habitacionais adquiridas pelo montante aproximado de 7,3 bilhões de reais. “Destes empreendimentos, 264.321 UH encontram-se concluídas, enquanto 257.659 unidades habitacionais foram transferidas aos beneficiários finais” (FAR, 2021).

A tabela a seguir, disponibilizada no relatório, demonstra o número de unidades contratadas em cada ano do programa.

Tabela 3 – Unidades transferidas para estoque e entregues aos beneficiários

Ano Contratação	Empreendimentos Contratados	UH contratadas	UH Construídas
1999	65	6.958	6.631
2000	251	31.005	30.335
2001	165	20.315	19.755
2002	199	30.081	28.313
2003	292	43.809	43.067
2004	186	33.195	32.895
2005	194	33.619	33.619
2006	219	40.178	40.018
2007	95	19.358	19.358
2008	46	9.554	9.554
2009	3	776	776
Total Geral	1.715	268.848	264.321

Fonte: Relatório de Gestão FAR (2021).

Pelos resultados informados no Relatório (FAR, 2021), é possível constatar que a maior parte dos imóveis construídos pelo programa foi entregue para os beneficiários finais. Tal documento também informa que ainda existem contratos vigentes – até 2021 havia 75.383 contratos de arrendamentos ativos. O prazo médio restante para o final dos contratos de arrendamento é de 21 meses, com saldo devedor médio de R\$ 4.759,74 e taxa de arrendamento média de R\$ 207,73 (FAR, 2021).

Sobre o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), é interessante notar que este sobreviveu à alteração de governos ao longo dos anos, tendo sido iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso e se estendido pelo governo de Lula. Além disso, o maior número de unidades contratadas foi em 2003, ano em que se alterou a gestão governamental. Essa realidade demonstra que se tratava de um programa habitacional com um elevado grau de institucionalização e que era bem aceito pela população. Portanto, pode-se notar que o PAR teve um papel importante durante seu

período de atividade, tendo sido substituído por um programa maior e mais abrangente, 10 anos após sua criação, o PMCMV (FAR, 2021).

Para fins didáticos, podem-se resumir as políticas públicas do PAR da seguinte forma:

Quadro 4 – Análise de políticas públicas – PAR

Elemento	Descrição
Nome oficial do programa de ação	Programa de Arrendamento Residencial
Gestão Governamental	Fernando Henrique Cardoso
Período de Vigência	1999-2009 O PAR teve contratações até 2009, quando foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida
Base Normativa	O principal ato normativo é a Lei n.º 10.188 de 2001
Objetivo do Programa	Oferecer moradias de baixo custo, melhorar a qualidade de vida das famílias beneficiadas, criar empregos, usar imóveis públicos que estavam abandonados e ajudar idosos e pessoas com deficiência. (CEF, 2024, p. 2)
Agentes Governamentais	Atualmente o Ministério Responsável pela gestão do Programa é o Ministério das Cidades Caixa Econômica Federal Obs.: De 2019 a 2023 o órgão gestor foi o Ministério do Desenvolvimento Regional (Cartilha CEF, 2021) Obs. 2: A competência do Ministério das Cidades foi determinada em 2004.
Subprogramas	Não possui
Faixa de renda e requisitos para participação	Requisitos para participar: Renda mensal familiar bruta até R\$ 3.100,00 Ter um cadastro idôneo (sem restrições de crédito). Ter capacidade de pagar as despesas mensais do arrendamento. Ser maior de 18 anos ou emancipado. Ter visto permanente no Brasil, no caso de estrangeiros. Impedimentos para participar: Já ter ou ter tido financiamento habitacional, arrendamento residencial ou crédito habitacional em qualquer lugar do país. Ser proprietário, comprador ou usufrutuário de um imóvel residencial na cidade onde pretende morar. Quem participa deve usar o imóvel como residência para si e sua família, pagar todas as despesas e impostos relacionados ao imóvel, e mantê-lo em boas condições durante o período do arrendamento. (CEF, 2021)
Dimensão Econômico-Financeira	Como o programa já se encontra finalizado é possível falar do orçamento utilizado que foi no montante de aproximadamente 7,3 bilhões de reais
Resultados declarados: N.º de domicílios entregues	268.848 (duzentos e sessenta e oito mil oitocentos e quarenta e oito) unidades habitacionais construídas 257.659 unidades habitacionais transferidas aos beneficiários finais

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Feita essa análise do PAR, passa-se ao exame do PMCMV.

4.2.5 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) figura entre os mais relevantes programas habitacionais implementados no Brasil nas últimas décadas. Criado em 2009, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o programa permaneceu como a principal política habitacional federal até 2020, atravessando quatro mandatos presidenciais consecutivos e mantendo sua centralidade na agenda pública. Em 2021, foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, instituído sob a gestão do presidente Jair Bolsonaro. Em 2023, o PMCMV foi oficialmente retomado, com alterações em sua estrutura e diretrizes, e segue em vigor até o presente momento.

Conforme apresentado no Relatório de Avaliação do PMCMV, publicado em dezembro de 2020, no qual a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 331, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministério da Educação (Ministério do Planejamento; Ministério da Educação, 2020), serviu como base para o lançamento do programa. Foi constatado que o déficit habitacional está concentrado na população de baixa renda, sobretudo em razão da dificuldade que essas famílias enfrentam para acessar financiamentos habitacionais. Essa limitação decorre, principalmente, da exigência de comprovação de renda e da insuficiência de recursos financeiros regulares por parte desse grupo.

Sendo assim, o programa foi desenvolvido com o objetivo de enfrentar algumas das causas do déficit habitacional, por meio da ampliação do acesso ao crédito, da utilização de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e da tentativa de reduzir o preço elevado dos imóveis. Esse alto valor de mercado, por vezes, mitiga a função social da moradia digna, tornando-a inacessível para grande parte da população. O programa também se caracteriza pelo esforço em ampliar a oferta de moradias para as faixas de renda previamente estabelecidas, entre outras diretrizes (Ministério da Economia, 2020).

O Programa Minha Casa Minha Vida foi instituído oficialmente pela Medida Provisória nº 459 (Brasil, 2009a), posteriormente convertida na Lei nº 11.977 (Brasil, 2009b). Ele abrange dois eixos principais: o Programa Nacional de Habitação Urbana

(PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PNHU, por sua vez, é subdividido em diferentes modalidades, quais sejam:

Fundo de Arrendamento Residencial que atende famílias de baixa renda mediante produção habitacional contratada com empresas;
Entidades, para famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora, habilitada pelo MDR;
Oferta Pública, focada nos municípios com população até 50 mil habitantes e atualmente descontinuada e
Financiamento (ou FGTS), que fornece financiamento subsidiado a famílias de renda maior, majoritariamente com recursos do FGTS (Ministério da Economia, 2020, p. 8).

De acordo com as determinações da Lei n.º 11.977 (Brasil, 2009b), o objetivo do PMCMV era “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários-mínimos” (Brasil, 2009b, art. 1º). Cabe destacar que em 2009 o salário-mínimo era de R\$ 465,00.

Ao longo dos anos, os objetivos do programa foram sendo atualizados, uma vez que esse foi marcado por três fases de implementação.

A primeira fase foi de seu lançamento, em 2009, até 2011, período em que o programa buscou viabilizar o acesso à casa própria elevando os investimentos na construção civil e fomentando a geração de empregos e de renda (CEF, 2023). De acordo com notícias veiculadas na época, o programa tinha como objetivo construir 1 milhão de moradias (G1, 2009).

A segunda fase se iniciou em 2011, após a entrada em vigor da Lei n.º 12.424 (Brasil, 2011) e perdurou até 2016. Nela foram mantidos os objetivos da fase anterior. Entretanto o limite de renda deixou de ser contabilizado em salários-mínimos e passou ser de até R\$ 4.650,00. Além disso, foram atualizadas as faixas de renda para o financiamento, conforme demonstrado adiante. Nessa fase o PMCMV foi incorporado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que permitiu que houvesse um aumento significativo em seus investimentos, na ordem de 279 bilhões de reais. No mesmo período, foi prometida a contratação de 2 milhões de unidades habitacionais até 2014 (G1, 2011).

A terceira fase, iniciada a partir de 2016 mediante a publicação das portarias interministeriais n.º 96, n.º 97, n.º 98 e n.º 99 (Brasil; Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2016a; 2016b; 2016c; 2016d) tem como principal diferencial a atualização das faixas para financiamento. Nessa fase, foi criada uma faixa intermediária entre a faixa I e faixa II, a chamada faixa 1,5. As faixas do programa foram estruturadas em relação ao limite de renda, sendo assim, quanto maior a renda familiar, menor o subsídio fornecido pelo governo para a aquisição da moradia. A faixa I é destinada a famílias de renda mais baixa, que podem ser beneficiadas nas modalidades FAR, Entidades e Oferta Pública. Já as faixas 1,5, II e III são financiadas pela modalidade FGTS havendo diferenciações no montante do subsídio. A tabela a seguir demonstra os fundos financiadores de cada faixa e as taxas de juros referentes ao financiamento em cada uma delas:

Tabela 4 – Benefícios por faixas do PMCMV urbano (PNHU)

	Criação	OGU/FGTS	Taxa de juros
Faixa 1	2009	Somente OGU	Não há
Faixa 1,5	2016	OGU + FGTS	5%
Faixa 2	2009	OGU + FGTS	5,5% a 7,0%
Faixa 3	2009	Somente FGTS	8,16% a 9,16%

Fonte: Ministério da Economia (2020).

De modo geral, o PMCMV atua na produção de moradias, oferecendo subsídios para o valor do imóvel (até 90% para famílias de baixa renda – Faixa 1) e, nos financiamentos com recursos do FGTS, também oferece juros menores que os de mercado. Além disso, proporciona isenções fiscais para as empresas do setor de construção (Ministério da Economia, 2020).

Para os financiamentos ocorridos na Faixa I é responsabilidade do governo municipal indicar as famílias que receberão as unidades habitacionais. Essas famílias devem realizar inscrição junto à prefeitura e aguardar o processo de seleção. Nesta faixa a remuneração da construtora é feita diretamente com valores do FAR, que recebe aportes do OGU. Sendo assim, a empresa não fica sujeita ao risco de inadimplência dos beneficiários e não exerce diretamente a comercialização dos imóveis (Silva, 2019)

As famílias beneficiadas na faixa I efetuam pagamentos mensais conforme sua renda bruta mensal em até 120 parcelas, ou seja, durante 10 anos. Segundo determinação da Portaria Interministerial n.º 99 de março de 2016 (Ministério das Cidades, 2016), que regulamenta as operações financiadas com valores do FAR no âmbito do PMCMV, as famílias com renda bruta mensal até R\$ 1.800,00 pagam as parcelas mensais da seguinte maneira:

- Renda bruta mensal até R\$ 800,00, a parcela mensal é de R\$ 80,00;
- Renda bruta mensal de 800,01 a R\$ 1.200,00 a parcela mensal é de 25% da renda bruta mensal familiar;
- Renda Bruta mensal de R\$ 1.200,01 a R\$ 1.800,00, a parcela mensal é de 25% da renda bruta mensal familiar menos R\$ 180,00 reais.

Isso significa que uma família com renda mensal de até R\$ 1.800,00 poderia financiar um imóvel de até R\$ 96.000,00, recebendo um subsídio de até R\$ 86.400,00 e pagando uma parcela mensal de no máximo R\$ 270,00. Esse valor representa uma parcela muito pequena do custo total das unidades habitacionais, que são quase integralmente subsidiadas com recursos do OGU.

Cabe destacar que o valor da renda mensal familiar que define as faixas de renda foi sendo atualizado ao longo das fases do programa, conforme demonstra tabela a seguir:

Tabela 5 – PMCMV Urbano: evolução das faixas de renda familiar

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	(2019- atual)
Faixa 1	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350
Faixa 2	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000
Faixa 3	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000

Fonte: Ministério da Economia (2020).

Na Faixa I, o valor máximo da renda familiar era de R\$ 1.800,00. Entretanto, na Faixa III, o valor da renda familiar que permite o financiamento praticamente dobrou ao longo dos 10 anos de atividade do programa (Brasil, Ministério da Economia, 2020)

Nas faixas de renda 1,5, II e III, o financiamento e as condições de financiamento são distintos, uma vez que essas faixas fazem parte do chamado “mercado popular”. Nelas não há envolvimento do agente municipal, uma vez que a construtora assume o papel de incorporadora do projeto e fica responsável pela venda das unidades habitacionais. Os contratos de compra e venda são firmados diretamente entre a construtora e os compradores, que recebem financiamento de uma instituição financeira federal, com subsídios que tornam esse crédito muito mais vantajoso do que os financiamentos oferecidos pelo mercado. Contudo, esses incentivos são significativamente menores do que os da Faixa I, na qual o valor pago pelo beneficiário é quase simbólico. Assim, o PMCMV engloba um conjunto diversificado de ações, cada uma com suas próprias lógicas e finalidades (Silva, 2019).

Assim como nos demais programas, o órgão responsável pela gestão do PMCMV é o Ministério das Cidades, enquanto sua operacionalização cabe à CEF. Na versão de 2009 do PMCMV, o valor dos imóveis que podiam ser financiados era de R\$ 96 mil reais, com subsídio até R\$ 86.400,00 reais, para a faixa I; até 135 mil reais com subsídio até 45 mil reais para a faixa 1,5; 225 mil reais com subsídio até 27,5 mil reais para a faixa II e 225 mil reais sem subsídio para a faixa III (Matoso, 2016), como é possível depreender da seguinte tabela:

Tabela 6 – Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020, por faixa

Categoria	Contratações (Unidades)	Entregas (Unidades)	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
Faixa 1 ⁶	1.910.546	1.493.180	97,4
Faixa 1,5	150.127	150.127	18,4
Faixa 2	3.108.378	3.108.378	357,8
Faixa 3	363.349	363.349	57,3
Em produção/estoque	608.595	0	21,9
Total	6.140.995	5.115.034	552,8

Fonte: Ministério da Economia (2020).

⁶ As unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas na Faixa 1 (cerca de 215 mil unidades contratadas) (SisHab, 2020).

São resultados declarados sobre o programa, segundo o Ministério da Economia:

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é, em números, a principal política de atendimento às necessidades habitacionais, especialmente para o público de menor renda. Com mais de 6 milhões de unidades habitacionais (UHs) contratadas entre 2009 e 2020, o programa estimulou a produção habitacional mediante injeção de mais de R\$ 223,2 bilhões de reais a preços de 2019, entre subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários) e privados (financiamentos do FGTS com descontos) (Ministério da Economia, 2020, p. 8).

Não obstante a promessa de entregar 1 milhão de moradias em sua primeira fase, tal marca só foi alcançada pelo programa anos depois, em 2014 (G1, 2012), já no governo de Dilma Rousseff. Ou seja, os resultados pretendidos pelo programa não foram alcançados no lapso temporal previsto. O que demonstram falhas no planejamento e na execução do programa.

No que tange à nova versão do programa, retomada em 2023, houve algumas alterações relevantes em sua estrutura que merecem ser comentadas. A Lei n.º 14.620 (Brasil, 2023a), que regulamentou o PMCMV 2023, trouxe alterações nos objetivos do programa, segundo suas determinações:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida tem por finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população, conforme determinam os arts. 3º e 6º da Constituição Federal (Brasil, 2023a).

Também são objetivos do programa: reduzir a desigualdade social e regional do país, promover a melhoria de moradias existentes, inclusive com promoção de acessibilidade, para reparar as inadequações habitacionais; fortalecer o planejamento urbano e a implementação de ações e métodos de prevenção, mitigação, preparação e resposta contra desastres naturais; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; fortalecer o acesso à infraestrutura e a equipamentos

públicos urbanos, inclusive os educacionais e os culturais, nas proximidades das novas unidades habitacionais, entre outros (Brasil, 2023a).

Além disso, também foram atualizadas as faixas de renda e os valores permitidos para financiamento. No que se refere às faixas de renda, o programa voltou a abranger 3 faixas, como em sua versão original: a faixa I é destinada a famílias com renda bruta mensal até R\$ 2.640,00, sendo financiada com investimentos do FAR e FDS; a faixa II é voltada para famílias com renda bruta entre R\$ 2.640,01 até R\$ 4.400,00 e a faixa III dirige-se a famílias com renda bruta mensal de R\$ 4.400,01 até R\$ 8.000,00, ambas financiadas com fundos do FGTS (Brasil, 2023a, art. 5º). Os valores máximos permitidos por unidade habitacional a serem financiadas dentro do programa passaram a ser de R\$ 350.000,00 para a faixa III a partir de 2023.

No novo PMCMV, existem 6 modalidades que possibilitam a aquisição de imóveis urbanos. No Minha Casa Minha Vida FAR, Minha Casa Minha Vida Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e Minha Casa Minha Vida Pró Moradia, as famílias beneficiadas, enquadradas na faixa I, são indicadas pelo ente público local. Já no Minha Casa Minha Vida Entidades, ocorre o intermédio de entidades organizadoras públicas ou privadas sem fins lucrativos para indicar as famílias que serão beneficiadas. Essa modalidade também é destinada à faixa I (Ministério de Desenvolvimento Regional, 2023).

Há ainda duas modalidades financiadas pelo FGTS. A primeira é o Minha Casa Minha Vida FGTS Cidades, voltado para as faixas I e II. Nessa modalidade, a família é indicada pelo ente público que oferece a contrapartida e precisa ter seu crédito analisado e aprovado por instituição financeira para assumir financiamento habitacional. A segunda é a modalidade FGT, na qual a família deve procurar um imóvel de sua preferência e ter a análise de crédito aprovada por instituição financeira para assumir o financiamento habitacional, modalidade que se destina a famílias das faixas I, II e III (Ministério de Desenvolvimento Regional, 2023).

Para estar apto a ser beneficiário do programa, além de atender ao requisito da faixa de renda, o candidato não pode se enquadrar nos impedimentos previstos no art. 9º da Lei n.º 14.620 (Brasil, 2023a), dentre os quais constam: ser titular de contrato de financiamento vigente, equivalente às normas do sistema financeiro da habitação, em qualquer parte do país; ser proprietário, promitente comprador ou titular de direito de aquisição, de arrendamento, de usufruto ou de uso de imóvel residencial, regular; ter recebido, nos últimos dez anos, benefícios similares oriundos de subvenções

econômicas concedidas com recursos do OGU, do FAR, do FDS ou provenientes de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuados as subvenções e os descontos destinados à aquisição de material de construção e o crédito instalação, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), na forma prevista em regulamentação específica.

O PMCMV (Brasil, 2023a), em sua nova versão, determina que devem ser priorizadas famílias chefiadas por mulheres, bem como aquelas que tenham pessoas com deficiência, com câncer ou doenças raras, idosos ou crianças. Também são priorizadas pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social, em situação de rua ou residentes em áreas de risco, entre outras condições. Esses critérios de priorização evidenciam uma preocupação com a proteção de grupos historicamente vulneráveis, especialmente mulheres, pessoas com deficiência, idosos e crianças, além da população em situação de rua. Ao incorporar essas diretrizes, o PMCMV revela um esforço de atualização frente às transformações sociais e às demandas contemporâneas por maior equidade no acesso à moradia adequada.

O ano de 2023 marca o retorno do PMCMV, que desde 2018 não contratava novos empreendimentos. Relançado em fevereiro, com a retomada das obras interrompidas pelo governo anterior de Jair Bolsonaro, o novo PMCMV prevê a construção de pelo menos 2 milhões de unidades habitacionais entre 2023 e 2026. Deste total, 1,5 milhão será financiado com recursos do FGTS, e 500 mil moradias serão viabilizadas por meio de subsídios financiados pelo OGU (Ministério das Cidades, 2023).

Em virtude do recorte temporal do presente estudo (1988-2023) e a data de entrada em vigor do novo programa (2023), não foi possível analisar resultados já divulgados. Entretanto, apesar de ter havido mudanças em alguns aspectos do programa, ainda é essencialmente mantida sua estrutura que historicamente visa prover novas unidades habitacionais por meio de financiamento.

Dessa forma, mesmo diante dos bilhões de reais investidos pelo programa, o déficit habitacional quantitativo (adiante analisado) permanece estagnado no país desde 2015. Uma das possíveis razões para esse cenário é que as seleções de beneficiários do programa não levam em consideração, de forma efetiva, se os contemplados vivem em condições de déficit habitacional. De acordo com a PNAD

Contínua de 2019 (IBGE, 2019), mais de 60% das famílias com renda inferior ao limite da Faixa 1 (até R\$ 1.800,00) não se encontram em situação de déficit.

Além disso, dados preliminares do IPEA, citados pelo Ministério da Economia, indicam que, em média, apenas entre um quarto e um terço das famílias beneficiadas nas 20 maiores cidades brasileiras viviam, de fato, em situação de déficit habitacional antes de adquirirem a nova residência (Ministério da Economia, 2020). Ou seja, menos da metade dos beneficiários do programa. Tal constatação reforça que os critérios de seleção do PMCMV não têm sido eficazes para direcionar os recursos públicos às famílias em maior situação de vulnerabilidade, comprometendo a capacidade do programa de enfrentar estruturalmente o déficit habitacional no país.

Nota-se, portanto, que o PMCMV tem priorizado a redução do déficit habitacional quantitativo, com foco na ampliação do número de unidades produzidas. Essa lógica, centrada na produção massiva de moradias, desconsidera aspectos estruturais relacionados à qualidade da habitação, que são igualmente indispensáveis à efetivação do direito à moradia adequada. Ao deixar de contemplar critérios como acesso à infraestrutura urbana, localização dos empreendimentos, regularização fundiária e condições internas dos imóveis — como ventilação, iluminação e metragem compatível com o núcleo familiar —, o programa não consegue atender integralmente às exigências da Política Nacional de Habitação nem às diretrizes internacionais, como as estabelecidas no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

Ainda que tenha promovido avanços importantes no acesso à moradia formal, o PMCMV apresenta limitações significativas no enfrentamento das inadequações habitacionais, que afetam mais de 27 milhões de domicílios no Brasil (FJP, 2023). A priorização de metas numéricas, desvinculadas das reais condições de vulnerabilidade da população atendida, compromete o papel estruturante da política habitacional e evidencia a necessidade de reformulação de seus critérios e objetivos.

Entre as principais críticas, destaca-se a localização periférica dos empreendimentos, frequentemente situados em áreas distantes dos centros urbanos. Essa escolha compromete o acesso dos moradores a serviços públicos essenciais, como transporte, saúde, educação, lazer e oportunidades de emprego. Segundo o Observatório das Metrôpoles (2015), embora o déficit habitacional se concentre nos municípios-polo das regiões metropolitanas, a produção habitacional do programa, especialmente na Faixa 1, tem sido mais expressiva nos municípios periféricos. Em

agosto de 2011, das aproximadamente 440 mil unidades contratadas nas regiões metropolitanas, 57% estavam fora das capitais. Esse percentual sobe para 65% quando se considera apenas a Faixa 1.

Esses dados evidenciam uma desconexão entre a produção habitacional e as demandas reais da população de baixa renda. A tendência de expansão nas periferias reforça processos de conurbação e segregação socioespacial, levando famílias vulneráveis a residirem em áreas com pouca infraestrutura, onde os terrenos são mais baratos e o lucro para o setor privado é maior, mesmo que isso implique em deslocamentos longos e custosos para os moradores.

Ainda que o programa tenha viabilizado um número expressivo de unidades graças aos recursos da União e à estrutura de subsídios à Faixa 1, estudos regionais apontam falhas na articulação entre a produção habitacional e os déficits efetivos. A produção mais intensa nas regiões Norte e Nordeste, e em municípios não metropolitanos como Ribeirão Preto (SP), Marabá e Parauapebas (PA), revela certo desalinhamento com o mapeamento dos maiores déficits habitacionais do país, normalmente concentrados em áreas urbanas densamente povoadas.

Além da localização, outro ponto crítico destacado por Maria Beatriz Cruz Rufino (2015, p.62) diz respeito à padronização excessiva dos empreendimentos e à lógica uniforme baseada na propriedade privada individual. O modelo adotado desconsidera especificidades regionais, sociais e culturais da população atendida, e não se adapta às diferentes composições familiares, formas de organização comunitária e condições econômicas.

Nos empreendimentos analisados, constatou-se que os custos com taxas condominiais superam, em muitos casos, o valor da prestação da moradia, que já era amplamente subsidiada. A mudança para a nova residência também trouxe a obrigatoriedade de pagamento regular de serviços urbanos — como água, energia elétrica, gás e internet — que anteriormente eram acessados de forma informal ou irregular. Embora a formalização seja positiva em termos de regularidade urbana, ela implicou em um aumento considerável das despesas mensais das famílias, comprometendo ainda mais sua renda.

Além disso, a aplicação das tarifas sociais para serviços essenciais, como água e energia elétrica, permanece limitada, mesmo entre as famílias elegíveis. A ausência dessas tarifas agrava o custo de vida nas novas moradias e revela a falta de integração do programa com outras políticas públicas, especialmente aquelas

voltadas à assistência social e à proteção de renda. Assim, a simples entrega de unidades habitacionais não garante, por si só, a efetividade do direito à moradia adequada — é necessário que a política habitacional seja acompanhada de medidas estruturantes e complementares, voltadas à permanência digna das famílias nos imóveis (Rufino, 2015, p.63)

Assim pode ser sintetizado o quadro de análise do PMCMV

Quadro 5 – Análise de políticas públicas – PMCMV

Elemento	Descrição
Nome do programa de ação	Programa Minha Casa Minha Vida
Gestão governamental	Luís Inácio- 2009 Luís Inácio- 2023
Período de Vigência	2009-2021 2023- o momento
Base normativa	Lei 11.977 de 2009 Lei 14.620 de 2023
Objetivo do Programa	2009 Criar formas de incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais novas ou requalificação de imóveis urbanos ou rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) (Brasil, 2009).
	2023 Promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população (Brasil, 2023).
Agentes Governamentais	Ministério das Cidades Caixa Econômica Federal
Faixa de renda	2009- Quando finalizado as faixas vigentes no programa eram: Faixa I- Até R\$ 1.800 Faixa 1,5- Até R\$ 2.350 Faixa 2- Até R\$ 4.000 Faixa 3- Até R\$ 9.000.
	2023 Faixa I – até R\$ 2.640,00 Faixa II entre R\$ 2.640,01 e R\$ 4.400,00 Faixa III entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8.000,00
Dimensão econômico-financeira	2009-2020 – R\$ 223,2 bilhões de reais (Ministério da Economia, 2020)
Resultados declarados	2009-2020 – 5 milhões de domicílios entregues

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Diante de todo o exposto, é possível perceber que, apesar de ser um programa habitacional de grandes proporções e de trazer vantagens para os beneficiários, o PMCMV ainda precisa ser aprimorado para garantir a moradia adequada para seus beneficiários e para possibilitar a diminuição do déficit habitacional numeroso que ainda perdura no país, tema que será abordado a seguir.

4.3 A QUESTÃO DA HABITAÇÃO E O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

A moradia é um bem fundamental para a vida e a sobrevivência dos indivíduos, que, desde o princípio, buscam encontrar abrigo para se proteger dos fenômenos naturais e agrupar seu núcleo social. O modo como essa necessidade foi se desenvolvendo se alterou de acordo com cada cultura e civilização, sendo influenciada por fatores como as técnicas construtivas, a relação com a natureza e as formas de organizações sociais. Por conta disso, não existe um modelo ideal, universal e padronizado do que seria uma moradia adequada e, do mesmo modo, não há um único parâmetro do que possa ser o déficit habitacional (Bonduki, 2022).

Dessa forma, para definir a necessidade habitacional, inclusive o déficit habitacional, é primordial definir parâmetros ou indicadores para classificar as moradias como aceitáveis ou inaceitáveis, ou seja, para estabelecer qual é o padrão mínimo de moradia, inclusive dos serviços de infraestrutura a ela ligados, que determinada sociedade adota. Se esse padrão mínimo não é atingido, a moradia é considerada inadequada e, portanto, entra na conta do déficit.

No Brasil, o déficit habitacional se tornou um enorme problema a partir do século XIX, quando a população urbana aumentou de forma muito rápida em decorrência dos processos de migração do campo para a cidade, gerados pela industrialização nacional, especialmente nos centros urbanos. Esse crescimento ocorreu sem que tivesse sido feita uma política habitacional capaz de equacionar as demandas habitacionais criadas (Bonduki, 2022).

A necessidade de um grande volume de habitações para atender aos novos moradores das cidades acarretou uma flexibilização do conceito de moradia adequada. Com o crescimento exponencial da quantidade de favelas, loteamentos irregulares e outras formas de urbanização precária, assim como de moradias insalubres, por se tratar da única forma de obter abrigo encontrada pela população em vulnerabilidade social, passou a ser necessário tolerar, a princípio, e admitir,

posteriormente, inclusive nas legislações, situações habitacionais que não atendiam aos padrões mínimos (Bonduki, 2022).

Desde então, o país convive com a realidade da existência de milhares de domicílios inadequados e até mesmo de famílias sem domicílios. Buscando obter dados concretos sobre o número de pessoas vivendo nessa situação, o cálculo do déficit habitacional, no Brasil é feito desde 1995 pela Fundação João Pinheiro (FJP). Trata-se de conceito que tem dado estrutura aos indicadores que buscam estimar a falta de habitações ou sua existência em condições inadequadas com uma noção mais ampla de necessidades habitacionais. Déficit e inadequação habitacionais podem ser entendidos como a "falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a habitação deveria estar minimamente fornecendo" e que, por algum motivo, não fornece (FJP, 2020, p. 2).

A metodologia de cálculo das necessidades habitacionais formulada pela FJP está relacionada com o amadurecimento na visão sobre como enfrentar as carências urbanas e habitacionais ocasionadas pelo descontrolado e pobre processo de urbanização brasileiro. A concepção trazida pela FJP foi fundada no reconhecimento de que não seria possível trocar toda a provisão de moradias autoconstruídas ou autoempreendidas em assentamentos precários e informais, como favelas, mocambos, alagados, por unidades novas, implantadas em conjuntos habitacionais (Bonduki, 2022).

A partir dessas referências, foram estabelecidos os parâmetros que balizaram a metodologia de cálculo de déficit habitacional adotada no Brasil. Para construir os indicadores do déficit e da inadequação, a FJP se utiliza de dados oficiais disponíveis. Sendo assim, a confiabilidade dos índices dependerá da qualidade das informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), além dos dados dos censos demográficos para o Déficit Habitacional Municipal e, a partir de 2016, dos registros administrativos disponibilizados pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), especialmente para a obtenção dos números de domicílios improvisados (Ferreira, 2022).

A FJP estabelece a divisão do déficit habitacional entre déficit quantitativo e déficit qualitativo. Considera-se haver déficit quantitativo quando existem domicílios improvisados, famílias conviventes, ônus excessivo em aluguel ou adensamento excessivo de domicílios alugados. Os fatores são excludentes entre si, e existindo os

primeiros, não são verificados os seguintes, pois a moradia já será considerada inadequada e parte integrante do déficit habitacional quantitativo. Nesses casos, a FJP propõe como solução para o déficit habitacional a substituição da moradia inadequada.

No que se refere ao déficit qualitativo, a inadequação domiciliar se relaciona à qualidade da habitação, ou melhor, à qualidade dos serviços habitacionais propiciados aos moradores de um determinado local. Nesse caso, a solução proposta pela FJP é relacionada à necessidade de melhoria nas habitações já existentes, as quais se constituem como clientes potenciais para programas complementares e específicos que não visam à construção de unidades novas (FJP, 2021b).

É relevante mencionar que o cálculo do déficit habitacional ocorre por etapas a fim de possibilitar a verificação de cada um dos componentes e subcomponentes. Conforme os parâmetros da FJP, o primeiro elemento a se considerar é referente aos domicílios particulares classificados como permanentes e improvisados. São selecionados e calculados os domicílios improvisados. No que se refere aos domicílios permanentes não improvisados, integram o cálculo aqueles considerados rústicos. Os domicílios não rústicos são identificados domicílios tipo cômodo.

Os domicílios não considerados do tipo cômodo são contabilizados para o cálculo do ônus excessivo com aluguel nas áreas urbanas. Dos domicílios particulares também são selecionados aqueles identificados como unidade doméstica convivente déficit (FJP, 2016) O fluxograma a seguir, disponibilizado pela FJP (FJP, 2020), demonstra a organização dos elementos considerados no cálculo do déficit:

são aqueles locais construídos sem finalidade residencial, mas que acabam sendo usados como moradias, como é o caso de tendas, barracas, viadutos, construções entre outros (FJP, 2020). Em 2022, a habitação precária representava 21,7% do percentual do déficit habitacional urbano, sendo o segundo componente mais numeroso, ficando atrás do ônus excessivo com o aluguel que representa 52,2% do déficit habitacional urbano. As habitações precárias representam o componente mais visível e marcante dentre os que compõem o déficit habitacional, sendo comum se deparar com esse tipo de construções no dia a dia das cidades brasileiras, enquanto a coabitação e o ônus excessivo com um aluguel são bem menos visíveis perante a sociedade.

Já o componente da coabitação é composto por dois subcomponentes, as unidades domésticas conviventes e os domicílios tipo cômodo. No ano de 2022 o componente da coabitação representou 20,8% do déficit habitacional.

Unidades conviventes são aquelas nas quais residem pelo menos 4 pessoas de um núcleo doméstico com relação de parentesco, descendente da pessoa de referência do domicílio (filhos e genros ou noras, filhos e netos etc.). Esses núcleos são considerados déficit habitacional nos casos em que há mais de duas pessoas por cômodo usado como dormitório (FJP, 2020). Esses domicílios habitados por membros de diversas gerações de uma mesma família e seus agregados demonstram que, mesmo com o passar dos anos e com os investimentos ocorridos no setor da habitação, a moradia adequada ainda é inacessível para inúmeros brasileiros que acabam por precisar se manter na casa de seus familiares para sobreviver.

Os domicílios tipo cômodo ocorrem nos casos em que famílias residem em cômodos da mesma habitação, como no caso de cortiços, por exemplo (FJP, 2020). A realidade desse componente é histórica, tendo sido retratada em obras da literatura brasileira como “O Cortiço”, publicado pela primeira vez em 1890 pelo autor Aluísio Azevedo, e perdura até os dias de hoje principalmente nos grandes centros urbanos.

O último elemento do déficit habitacional e o mais significativo nos dias de hoje é o ônus excessivo com aluguel. No ano de 2022, ele representou 52,2% do déficit habitacional. Ele ocorre principalmente no caso de famílias urbanas com renda domiciliar até dois salários-mínimos (R\$ 2.640,0) que vivem em moradias que custam mais do que 30% de sua renda a título de aluguel. Para ser enquadrado como ônus, o domicílio não pode ser enquadrado como rústico, nem como cômodo.

A maior parte das famílias que são submetidas a viver em condições de déficit habitacional se encontram nessa situação devido aos custos para obter um lugar para morar. Arcar com valores elevados para obtenção da moradia compromete a renda familiar e dificulta o acesso a outros direitos. Esses componentes podem ser vistos no seguinte quadro:

Quadro 6 – Componentes e subcomponentes do déficit habitacional, por unidade espacial, localização e atributos

Componentes e subcomponentes do deficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, unidades da Federação, regiões metropolitanas e regiões administrativas integradas de desenvolvimento	Urbano e rural	Faixas de rendimento domiciliar em salários mínimos
	Domicílios Improvisados			
Coabitação	Unidade doméstica convivente deficit			
	Domicílio Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel			Urbano	

Fonte: Fundação João Pinheiro (2020).

Os elementos destacados acima caracterizam o déficit quantitativo, ou seja, quando eles estão presentes, a moradia precisa ser substituída.

No caso do déficit qualitativo, a conta vai levar em consideração a inadequação dos domicílios. Sendo assim, somente os domicílios não enquadrados como déficit habitacional em decorrência de sua estrutura física são elegíveis para serem classificados como inadequados. Para entrar na conta da inadequação, serão analisados os domicílios particulares permanentes e duráveis.

A obtenção do total dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos inadequados se dá pela soma dos domicílios com ao menos uma inadequação. Para evitar efeitos de dupla contagem, mesmo que um único domicílio tenha mais de um

tipo de inadequação, seu cômputo para o total de domicílios classificados como inadequados ocorre uma única vez (FJP, 2020).

Assim como o déficit habitacional quantitativo, a inadequação também é verificada por meio de componentes e subcomponentes. São considerados inadequados os domicílios que possuem carência de infraestrutura urbana, carências edilícias ou inadequação fundiária urbana. Os subcomponentes de cada um dos componentes da inadequação estão demonstrados no quadro a seguir:

Quadro 7 – Componentes e subcomponentes de inadequação

Componentes e subcomponentes		Unidades Espaciais	Localização	Atributos
Carências de Infraestrutura Urbana	Energia elétrica	Brasil, unidades da Federação, regiões metropolitanas e regiões administrativas integradas de desenvolvimento	Urbano	Faixas de rendimento domiciliar em salários mínimos
	Abastecimento de água			
	Esgotamento sanitário			
	Coleta de lixo			
Carências Edilícias	Inexistência de banheiro exclusivo			
	Número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório			
	Armazenamento de água inadequado			
	Piso inadequado			
	Cobertura inadequada			
Inadequação Fundiária Urbana				

Fonte: Fundação João Pinheiro (2020).

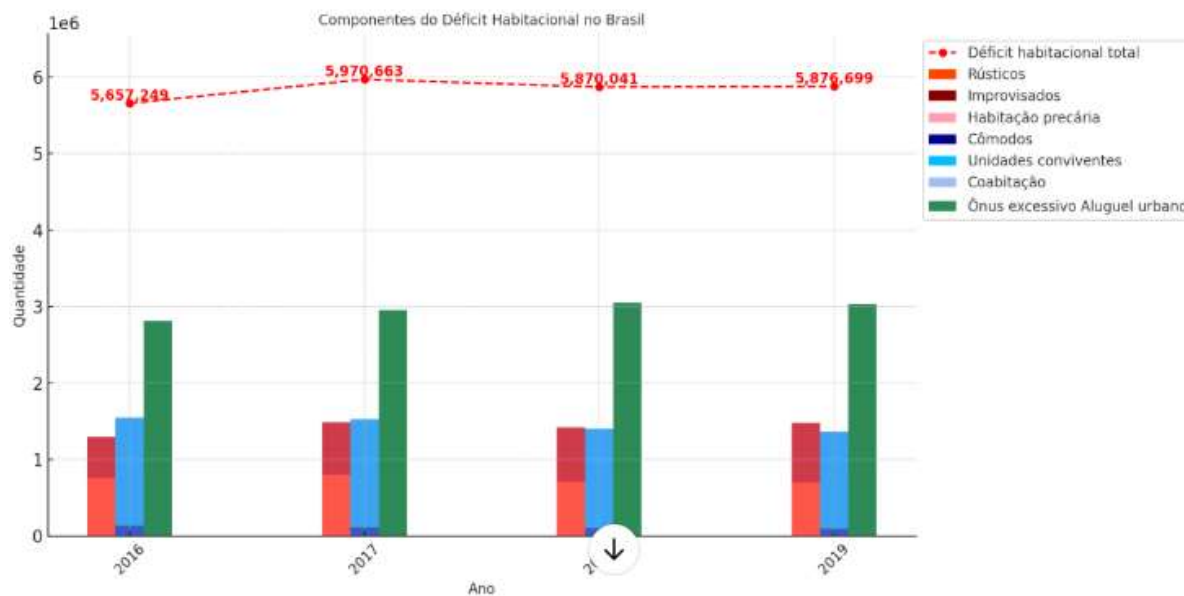
Os imóveis enquadrados nos requisitos da inadequação não precisam necessariamente ser substituídos, podendo sofrer melhorias em estrutura, bem como na infraestrutura que o abrange. Sendo assim, a forma mais eficiente de ataque a esse problema não é por meio da construção de novas unidades habitacionais e do financiamento habitacional.

É possível notar que os componentes e subcomponentes desenvolvidos pela FJP são capazes de evidenciar o quão complexa é a situação do problema habitacional vivenciado no país. Por meio da análise de seus elementos fica claro o entendimento de que apenas possuir um teto sobre a cabeça não possibilita ao indivíduo uma vida digna e não supre a necessidade de um direito à moradia.

Conforme visto nos tópicos anteriores, os programas habitacionais implementados ao longo dos anos no país estabelecem como objetivo principal minimizar o déficit habitacional por meio de programas destinados à construção de unidades residenciais (Gonzales, 2020). Os números obtidos nos cálculos anuais do déficit demonstram que, não obstante tenham sido implementadas inúmeras políticas habitacionais, com diferentes formas de estruturação, os números do déficit habitacional e da inadequação domiciliar não têm diminuído. Na primeira síntese sobre o Déficit Habitacional publicada pela FJP em 1991, estimava-se que o déficit habitacional total era de 3.357.583 domicílios ou famílias urbanas (FJP, 1995).

Nos anos de 2016 a 2019, o déficit habitacional urbano ultrapassou a casa dos 5 milhões de domicílios ou famílias. Ou seja, nos últimos 20 anos o déficit habitacional aumentou em mais de 2 milhões de unidades, não obstante os avanços vividos pelo setor da habitação, especialmente pelas de interesse social, ao longo dos anos, situação que seguiu inalterada antes dos anos 2020, como se vê a seguir.

Figura 5 – Gráfico dos Componentes do Déficit Habitacional no Brasil



Fonte: Fundação João Pinheiro (2020).

No resultado divulgado para o ano de 2022, os números ultrapassaram 6 milhões de domicílios, sendo que 86,8% do déficit encontra-se na região urbana, como demonstra a seguinte figura:

Figura 6 – Déficit habitacional – PnadC 2022



Fonte: Fundação João Pinheiro (2022).

No que se refere aos domicílios inadequados, os números são ainda mais alarmantes. Entre 2016 e 2018 foram computados cerca de 24 milhões de domicílios inadequados e em 2019 o número se aproximou de 25 milhões. É o que se extrai da seguinte tabela:

**Tabela 8 – Domicílios urbanos duráveis segundo componentes da inadequação
Brasil – 2016 a 2019**

(Continua)

Especificação	Ano			
	2016	2017	2018	2019
Inadequações de infraestrutura urbana	13.920.361	14.225.490	13.683.449	14.257.395
Abastecimento de água	10.535.753	10.929.414	10.293.491	10.725.833
Esgotamento sanitário	4.543.831	4.551.437	4.736.936	4.916.086

Tabela 8 – Domicílios urbanos duráveis segundo componentes da inadequação
Brasil – 2016 a 2019

(Conclusão)

Especificação	Ano			
	2016	2017	2018	2019
Energia Elétrica	400.407	419.290	456.109	406.143
Coleta de lixo	801.730	690316	640.265	553.350
Inadequações edículas	10.301.353	10.433.213	10.777.071	11.246.366
Armazenamento	8.283.738	8.341.592	8.624.705	9.000.021
Cômodos servindo de dormitório	1.766.699	1.757.868	1.825.851	1.886.095
Ausência de banheiro	244.304	341.969	371.412	359.872
Cobertura inadequada	862.832	1.058.061	975.451	1.023.757
Piso inadequado	74.207	71.223	74.396	69.187
Inadequação fundiária	2.514.972	2.884.350	2.996.006	3.557.117
Domicílios inadequados	23.072.869	23.665.050	23.668.352	24.893.961

Fonte: Fundação João Pinheiro (2020).

Estima-se que, em 2022, 26.510.673 domicílios brasileiros possuíam algum tipo de inadequação, o que, em termos relativos, representa 41,2% dos domicílios caracterizados como urbanos duráveis no país. Em termos absolutos, destacam-se as regiões Nordeste e Sudeste como principais contribuintes para esses números, cada uma com cerca de 8 milhões de domicílios inadequados (FJP, 2020).

O total de domicílios inadequados é composto predominantemente por aqueles onde se encontra apenas um tipo de inadequação domiciliar; eles são responsáveis por 74,3% do total de domicílios inadequados no Brasil. No entanto, a quantidade de domicílios com mais de uma inadequação é expressivo; eles somam, aproximadamente, 25,8% do total de domicílios duráveis ocupados localizados em áreas consideradas urbanas (FJP, 2024).

Esses números demonstram como a inadequação das moradias é negligenciada no país e como as medidas governamentais visando sua diminuição têm sido ineficazes ou inexistentes. Como resultado, a própria família, vítima da inadequação, precisa encontrar meios para corrigir as condições inadequadas de sua moradia. Cabe destacar que o maior índice de inadequação ocorre nas moradias

pertencentes a famílias com renda mensal de até R\$ 2.640,00, o que é equivalente a 2 salários-mínimos, dificultando significativamente o empenho da renda familiar em melhorias habitacionais.

Ao analisar os objetivos e resultados dos programas habitacionais implementados no Brasil ao longo dos anos, como o Pro-Moradia, o PAR e o PMCMV, observa-se que esses programas tiveram grande duração e receberam significativos investimentos. Esses programas foram importantes para abordar questões habitacionais, mas, ao se considerar os elementos utilizados para calcular o déficit habitacional e a inadequação domiciliar no Brasil, fica claro que as medidas governamentais adotadas não foram suficientemente estruturadas. Assim, não houve uma redução significativa do déficit habitacional, apesar dos esforços realizados.

Entretanto, é possível notar que a maior parte do déficit habitacional é composto por famílias pertencentes à atual faixa 1 do PMCMV, com renda mensal máxima de até R\$ 2.640,00. Isso demonstra que a população que mais necessita de provisão habitacional é justamente aquela que possui menor possibilidade de pagamento.

Além disso, observa-se que, até o momento, não foi estruturado um programa habitacional que garantisse a devida efetividade na solução do problema de moradia no Brasil. Além disso, não houve um combate eficaz à inadequação dos domicílios, cujos índices seguem elevados e impactam significativamente a qualidade de vida das famílias afetadas

Assim sendo, necessário se faz questionar os padrões criados pelos programas habitacionais desenvolvidos em nível federal e buscar construir e incentivar medidas que diversifiquem a forma de acesso das famílias necessitadas a moradias adequadas dotadas de infraestrutura urbana, conforme o que é previsto pela e pelos diversos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário.

CONCLUSÃO

O direito à moradia teve sua origem na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e, desde então, passou a constar em diversos tratados e documentos internacionais, sendo considerado tanto como um direito humano, quanto como um direito fundamental. Dentre os direitos fundamentais, o direito à moradia é caracterizado como um direito fundamental social e, por consequência, gerador da necessidade de que sejam tomadas medidas estatais para a sua concretização. Diante disso, é crucial que haja uma definição precisa de seu conteúdo, pois ela é o ponto de partida para a alocação de recursos para a efetivação desse direito.

O presente estudo define o direito à moradia como o *direito à posse lícita sobre edificação para uso residencial*. O conceito apresentado traz os elementos essenciais para sua caracterização, ressaltando a ideia de que ele pode ser suprido por meio da garantia da posse lícita.

Não obstante a isso, os elementos que definem o direito à moradia não são suficientes para garantir a dignidade humana e do direito ao mínimo existencial. Por conta disso, esse estudo buscou entender o que constitui a moradia adequada, uma vez que é ela quem garante de forma concreta a dignidade de seus moradores.

Diversos documentos internacionais abordam a ideia de adequação, com destaque para o Comentário Geral n.º 4 (ONU, 1991). Esse documento busca estabelecer um padrão internacional e identifica elementos essenciais para que uma moradia seja considerada adequada. De acordo com o CESCR, a noção de adequação é fundamental para o direito à moradia, pois destaca fatores que devem ser considerados na criação de uma “moradia adequada”. A adequação é influenciada por aspectos sociais, econômicos, culturais, climáticos e ecológicos, refletindo o contexto em que as pessoas e suas moradias estão inseridas.

Entretanto, referido documento estabelece alguns critérios que devem ser levados em consideração em qualquer contexto, quais sejam: a) segurança jurídica para a posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; c) custo acessível; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização; e g) adequação cultural (ONU, 1991, item 7).

O direito à moradia adequada possui grande importância, primeiramente porque, sem uma estrutura física para habitar, o indivíduo não consegue usufruir dos padrões mínimos de dignidade humana, pois não possui um local para descanso

adequado, para realizar sua higiene, para exercer sua privacidade, dentre outros impedimentos. E em segundo plano porque o direito à moradia é essencial para a efetividade de outros direitos fundamentais – tanto direitos fundamentais sociais (os direitos à educação e à saúde) como direitos fundamentais individuais (como o direito à integridade física e mesmo o direito à vida).

Mediante a análise da normativa internacional e nacional referente ao tema, foi possível concluir que, a despeito de sua ampla positivação formal, muito ainda precisa ser feito para se alcançar a realização material do direito à moradia. Esse fato é perceptível no dia a dia dos grandes centros urbanos em todos os estados do Brasil.

Inúmeros fatores contribuem para a manutenção dessa realidade, dentre eles o fato de ser o direito à moradia ser um direito prestacional por definição, ou seja, por essência, uma vez que é direito fundamental social, decretando ao Poder Público a atribuição de atuar positivamente em sua promoção e proteção, conforme as determinações constitucionais e buscando assegurar uma moradia compatível com as exigências da dignidade humana (Sarlet, 2010).

A atuação do Poder Público em relação ao direito à moradia se concretiza por meio das políticas públicas habitacionais. Com fundamento na obra de Bucci, as *políticas públicas* foram caracterizadas como *programas de ação governamental que resultam de processo juridicamente regulado e visam, durante determinado período, coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente estabelecidos*.

O campo das políticas públicas é amplo e abrange diversos setores, atendendo a diferentes finalidades sociais. Elas podem ser classificadas de diversas formas, destacando-se três critérios principais: o nível de institucionalização, que diferencia *políticas de Estado* e políticas de governo; o grau hierárquico, que distingue políticas de fins e políticas de meios; e os objetivos a serem alcançados, que consideram a finalidade específica de cada política. Essas classificações permitem uma melhor compreensão da estrutura e do funcionamento das políticas públicas, contribuindo para sua análise e implementação eficaz.

As políticas públicas não se confundem com os planos e programas. Planos são considerados como uma forma de organização da política pública, sendo mais específicos e operacionais, e funcionando como um roteiro ou projeto de ação para colocar em prática os princípios gerais estabelecidos pela política pública. Os programas, por sua vez servem para individualizar a unidade de ação administrativa,

relacionando-a aos resultados que se busca alcançar. Assim, os programas remetem ao conteúdo expresso em uma política pública.

Com o objetivo de facilitar a análise dos principais elementos práticos que estruturam os programas habitacionais identificados no lapso temporal determinado por este estudo (1988-2023), foi proposta a organização de um quadro de análise composto por nove elementos. O foco desse quadro foi destacar aspectos que evidenciam a organização, o funcionamento e os resultados declarados desses programas. A seleção desses critérios permitiu a identificação de parâmetros objetivos para a comparação das políticas habitacionais vigentes ao longo dos anos estudados, bem como sua relação com os valores do déficit habitacional informados pela FJP no período.

Como principais programas habitacionais implementados no país entre 1988 e 2023, foram selecionados aqueles que tiveram maior duração e que receberam maiores investimentos, quais sejam, o Programa de Atendimento Habitacional via Poder Público (Pró-Moradia); o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Foi possível concluir que, não obstante ao longo dos anos tenham existido diversas tentativas de desenvolver diferentes programas habitacionais, com distintos objetivos, variados critérios de participação e com o investimento de milhões de reais por todo o território nacional, o déficit habitacional não tem sofrido redução em seu número, estando atualmente em um valor superior a 6 milhões de domicílios.

Assim sendo, nota-se que a Estrutura da Política Nacional de Habitação e os programas habitacionais implementados paralelamente a ela não têm sido eficientes em reduzir o déficit habitacional crescente no país. Uma possível causa para essa realidade pode estar relacionada ao foco dado pelos programas habitacionais estudados na construção de novas unidades habitacionais, como ficou demonstrado pelos objetivos expressos de cada um deles, apresentados ao longo do texto.

Outro possível fator que pode estar contribuindo para a não diminuição do déficit qualitativo está relacionado à falta de prioridade dada a melhorias habitacionais na estruturação dos programas habitacionais analisados. As moradias fornecidas por esses programas, além de não abrangerem a totalidade da população que deles necessita, ainda foca em públicos que não são os mais desprovidos de renda. Conforme demonstrado ao longo do estudo, a maior parte dos investimentos do PMCMV foi centralizada na faixa II, ou seja, para famílias com renda bruta mensal de

no mínimo R\$ 1.800,01. Conforme informações do Ministério das Cidades (Ministério das Cidades, 2021), de 2009 a 2020 foram entregues 3.108.378 de unidades habitacionais para a faixa II e 1.493.180 de unidades para a faixa I, a qual abrange a população com menos recurso financeiro.

Diante de todo o exposto, resta claro que a forma como as políticas públicas e os programas habitacionais foram estruturados não tem se demonstrado capaz de sanar, ou sequer reduzir, o déficit habitacional que cresce no país. Espera-se, com o presente estudo, trazer elementos para o aperfeiçoamento dessas políticas, garantindo esse direito tão elementar.

REFERÊNCIAS

- ACHNUDH. Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. **Direitos humanos**. 2024. Disponível em: <https://acnudh.org/pt-br/mecanismos/#Organos de Tratados->. Acesso em: 22 dez. 2024.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALVES, Carina de Santana. Seção livre: O processo de descentralização da **política habitacional: a experiência do município de Salvador**. *O Social em Questão*, vol. 22, n. 45, p. 303-326, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552264344014/html/>. Acesso em: 1º jan. 2025.
- ACHNUDH. Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. **Direitos humanos**. 2024. Disponível em: <https://acnudh.org/pt-br/mecanismos/#Organos de Tratados->. Acesso em: 22 dez. 2024.
- BACEN. **Resolução 1980, de 1993**. Aprova regulamento que disciplina direcionamento dos recursos captados pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e as operações de financiamento efetuadas no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1993/pdf/res_1980_v18_l.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.
- BALBIM, Renato Nunes. **Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2134). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28553. Acesso em: 24 jun. 2025.
- BONDUKI, Nabil Georges. Seção 1 – Apuração do déficit habitacional, inadequação de domicílios e nova proposta metodológica. *In.*: SANTOS, Eleonora Cruz. **Ensaios e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2022. p. 53-80. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Dossiês UFPE**, v. 25 n. 1, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3710>. Acesso em: 11 jan. 2025.
- BRASIL. CC/FGTS. **Resolução CC/FGTS nº 1.072, de 13 de setembro de 2023**. Dispõe sobre o Programa de Atendimento Habitacional por intermédio do Poder Público – PRÓ-MORADIA. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/midia/documentos/pdf/RESOLUCAO_CCFGTS_N__1.072__DE_13_DE_SETEMBRO_DE_2023__RESOLUCAO_CCFGTS_N__1.072__DE_13_DE_SETEMBRO_DE_2023__DOU__1072__2_.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. CC/FGTS. **Resolução CC/FGTS nº 178 de 28/4/1995**. Aprova o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – Pró-Moradia. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95730>. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. CEF. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2023 Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Cartilha-PMCMV-FAR.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Conselho de monitoramento e avaliação de políticas públicas. **Relatório de avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida. Ciclo 2020**. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 10.325, de 22 de abril de 2020**. Institui o Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10325.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 99.684, de 8 de novembro de 1990**. Consolida as normas regulamentares do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). 1990e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99684.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 150, de 1º de junho de 2015**. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis no 8.212, de 24 de julho de 1991, no 8.213, de 24 de julho de 1991, e no 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei no 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei no 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei no 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 187, de 16 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nos 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nos 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp187.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Delegada n.º 12, de 7 de agosto de 1992**. Dispõe sobre a instituição de Gratificação de Atividade Militar para os servidores militares federais das Forças Armadas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/Ldl12.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Delegada n.º 13, de 27 de agosto de 1992**. Institui Gratificações de Atividade para os servidores civis do Poder Executivo, revê vantagens e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/Ldl13.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.009, de 29 de março de 1990**. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8009.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 1990c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 1990d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.245, de 18 de outubro de 1991**. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.542, de 23 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre a política nacional de salários. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8542compilado.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.692, de 28 de julho de 1993**. Define planos de reajustamento dos encargos mensais e dos saldos devedores nos contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l8692.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.188, de 12 de fevereiro de 2001**. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. 2001a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10188.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741compilado.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.840, de 11 de fevereiro de 2004**. Cria o Programa Especial de Habitação Popular – PEHP, e dá outras providências. 2004a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.840.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.998, de 15 de dezembro de 2004**. Altera o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. 2004b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10998.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2009b.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis n.ºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis n.ºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória n.º 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.852, de 5 de agosto de 2013**. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei n.º 13.502, de 1.º de novembro de 2017. 2019b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n os 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 459, de 25 de março de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1162impresao.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia Secretaria Especial de Fazenda Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt->

br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução normativa, nº 34, de 6 de setembro de 2023**. Altera a Instrução Normativa nº 39, de 29 de novembro de 2022, que dispõe sobre o Orçamento Operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), referente à área de Infraestrutura Urbana, especificamente do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (PróTransporte), para o exercício de 2023, a Instrução Normativa nº 40, de 29 de novembro de 2022, que dispõe sobre o Orçamento Operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), referente à área de Habitação, para o exercício de 2023, e a Instrução Normativa nº 43, de 1º de dezembro de 2022, que dispõe sobre o orçamento operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), referente à área de saneamento básico, para o exercício 2023, todas do Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2023/09/instrucao-normativa-no-34-de-06-de-setembro-de-2023.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução normativa, nº 34, de 6 de setembro de 2023**. Altera a Instrução Normativa nº 39, de 29 de novembro de 2022, que dispõe sobre o Orçamento Operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), referente à área de Infraestrutura Urbana, especificamente do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (PróTransporte), para o exercício de 2023, a Instrução Normativa nº 40, de 29 de novembro de 2022, que dispõe sobre o Orçamento Operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), referente à área de Habitação, para o exercício de 2023, e a Instrução Normativa nº 43, de 1º de dezembro de 2022, que dispõe sobre o orçamento operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), referente à área de saneamento básico, para o exercício 2023, todas do Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2023/09/instrucao-normativa-no-34-de-06-de-setembro-de-2023.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Regional. Assessoria Especial de Comunicação Social do Ministério das Cidades. **Conheça o programa Minha Casa, Minha Vida**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Instrução normativa n. 1, de 20 de janeiro de 2022**. Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia). Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/habitacao/copy_of_IN_12022_ANEXOIV_DI.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL; CONSELHO CURADOR DO FGTS. **Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 181, de 05.06.95** (DOU-I 07.06.95). Casa própria – Programa Pró-Moradia – Regulamento. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/bdi/2195-casa-prupria->. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria nº 493, de 4 de outubro de 2007**. Estabelece as diretrizes gerais para aplicação dos recursos implementação do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e dá outras providências. Disponível

em:

<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/portaria-493-2007.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL; Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n.º 96, de 30 de março de 2016**. Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para os fins que especifica. 2016a. Disponível em: <https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2016/04/PORTARIA-INTERMINISTERIAL-N%C2%BA-96-1.docx>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL; Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n.º 97, de 30 de março de 2016**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica. 2016b. Disponível em: https://www.sinduscon-es.com.br/v2/upload/21102016155742_Portaria%20INTERMINISTERIAL%20MC%2097%2030%2003%2016%20Dispoe%20PNHR_PMCMV.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL; Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n.º 98, de 30 de março de 2016**. Dá nova redação à Portaria Interministerial n.º 409, de 31 de agosto de 2011, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e outras providências. 2016c. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&jornal=1&pagina=53&totalArquivos=144> . Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL; Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n.º 99, de 30 de março de 2016**. Dispõe sobre as operações com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). 2016d. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&jornal=1&pagina=53&totalArquivos=144>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL; MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Conselho curador do FGTS. **Resolução nº 702, de 4 de outubro de 2012**. Estabelece diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e dá outras providências. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Resolucao_CCFGTS_702.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: Bucci, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-47.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado**, ano 2016-Num 122. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 30 maio 2024.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Cartilha sobre o Programa de Arrendamento Residencial**. 3. v. 18/9/2024a. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/programa-de-arrendamento-residencial-par/Cartilha_PAR_Como_Registrar_Escritura.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Programa de Arrendamento Residencial**. #público, jun. 2024b. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/programa-de-arrendamento-residencial-par/CARTILHA_PAR.pdf. Acesso em: 19 jan. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Cartilha do Programa de Arrendamento Residencial**. mar. 2021. Acesso em: 19 jan. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). **Relatório de Administração do Fundo de Arrendamento Residencial do exercício de 2021**. Prestação de contas anual. Acesso em: 19 jan. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Nota técnica n.º 1/2024**. Orientações aos Municípios acerca das obrigatoriedades no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Notas_tecnicas/202401_NT_012024_HABIT_Orientacoes_Municipios_acerca_obrigatoriedades_SNHIS.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

DILMA comemora um milhão de moradias do Minha Casa. **Revista Exame**, 31 ago. 2012. Disponível em: <https://exame.com/brasil/dilma-comemora-1-milhao-de-moradias-do-minha-casa/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14. ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 2013. Disponível em: [https://www.deshbandhucollege.ac.in/pdf/e-resources/pol-science/PS\(H\)-IV-Public%20Policy%20and%20Administration%20in%20India-1.pdf](https://www.deshbandhucollege.ac.in/pdf/e-resources/pol-science/PS(H)-IV-Public%20Policy%20and%20Administration%20in%20India-1.pdf). Acesso em: 12 abr. 2025.

FERNANDES, Edesio. O estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbana. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/182>. Acesso em: 25 ago. 2024.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. O déficit habitacional: aperfeiçoamentos, desafios e políticas. *In*: SANTOS, Eleonora Cruz (Org.) **Ensaios e discussões**

sobre o déficit habitacional no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. p. 22-37.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019.** FJP, 2021. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil:** síntese. 1995. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=46971>. Acesso em: 14 jan. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Inadequação de domicílios no Brasil 2022.** 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1dQReqdaA_OgezrwfchR21ptpFZ3LjIFI/view. Acesso em: 14 jan. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Inadequação de moradias no Brasil.** Principais resultados para o período de 2016 a 2019. 2021a. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório sobre o déficit habitacional no Brasil (2016-2019).** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021b. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 25 dez. 2024.

GONZALES, Suely Franco Netto. A evolução das políticas para habitação no Brasil. *In.*: GONZALES, Suely Franco Netto. **A produção da moradia como política pública.** Brasília: Simplíssimo Livros, 2020.

GRAZIA, Grazia de; RODRIGUES, Evaniza. Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. **Revista Rio de Janeiro**, Dossiê temático n. 9, p. 11-21, jan./abr. 2003. Disponível em: http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_9/009_011.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

HECLO, Hugh H. Review Article: Policy Analysis. **British Journal of Political Science**, Cambridge University Press, v. 2, n. 1, p. 83-108, January 1972.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy:** policy cycles and policy subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2003.

IPEA. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, n. 14, fev. 2007. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4463/1/bps_n.14_habitacao14.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

LASSWELL, H. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. **The policy sciences**: recent developments in scope and method. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

LISPECTOR, Clarice. **Perto do Coração Selvagem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

LIMA, Francisco Meton Marques; MELO, Adalgisa Costa. Marco Legal do Direito à Moradia no Brasil. **Red. Dir. Cid**, Rio de Janeiro, v.14, n.04, p. 2507-2542, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/58786/0>. Acesso em: 13 out 2023.

MATOSO, Filipe. Governo lança terceira fase do programa Minha Casa, Minha Vida. **Portal G1**, 30 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida.html>. Acesso em: 13 jan. 2025.

META de 2009 do 'Minha Casa' será cumprida, diz ministro. **G1 Website**, 16 out. 2009. Disponível em: https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1343888-9356,00-META+DE+DO+MINHA+CASA+SERA+CUMPRIDA+DIZ+MINISTRO.html. Acesso em: 13 jan. 2025.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanHab – 2040**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/planhab-2040>. Acesso em: 11 jan. 2025.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/285>. Acesso em: 11 jan. 2025.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**, 2004. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Regulamento do Pró-Moradia**, anexo I, Condições gerais. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/habitacao/IN_12022_ANEXO_I_CONDGERAIS_CONSOLIDADO11052022.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

MONTEIRO, Vítor de Andrade. **Fundamentalidade e efetividade do direito humano à moradia adequada**. Dissertação (Mestrado em Direito Público), 2014. Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/5601/1/Fundamentalidade%20e%20efetividade%20do%20direito%20humano%20à%20moradia%20adequada.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2024.

ONU. Committee on Economical, Social and Cultural Rights. **General Comment nº 04**: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991. Disponível em: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ONU. Committee on Economical, Social and Cultural Rights. **General Comment nº 07: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions.** 20 May 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1997/en/53063>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ONU. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais.** 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ONU. United Nations Conference on Human Settlements – **Habitat I**, Vancouver, Canada, 31 May-11 June 1976. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/vancouver1976>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ONU. United Nations Conference on Human Settlements – **Habitat II**, Istanbul, Turkey, 3-14 June 1996. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/istanbul1996>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ONU. United Nations Conference on Human Settlements – **Habitat III**, Quito, Ecuador, 17-20 October 2016. Disponível em: <https://unhabitat.org/habitat-iii>. Acesso em: 11 jan. 2025.

PIOVESAN, Flávia C. Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 75, n. 1, p. 107-113, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/6566>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. Coletânea, v. 1. Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARLET, Ingo. O Direito Fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado**, Salvador-BA, n.20, p. 1- 46, dez/jan/fev 2009/2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=41>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SILVA, D. C. da. Habitação Social e Participação Popular: Um Estudo sobre as Diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/26465>. Acesso em: 13 jan. 2025.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 7–22, ago. 1993.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2025.

TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy como modelo analítico do direito social à moradia: argumentos de princípio no campo de referência de sua aplicabilidade imediata. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 14, n. 04, p. 2051–2080, 2021. DOI: 10.12957/rqi.2021.57751. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/57751>. Acesso em: 11 jan. 2025.

TOLEDO, Claudia. Mínimo existencial e dignidade humana. *In*: CUNHA, Silvério da Rocha *et al.* **Justiça e direitos humanos numa era de transição: perspectivas cruzadas**. Ribeirão Preto: Humus, 2019. p. 27-59.

VASCONCELOS, José Romeu de; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas. **Texto para discussão nº 410**. Abril de 1996. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1945/1/td_0410.pdf. Acesso em: 24 dez. 2024.

ZACCARA, S. M. L. S.; MASTRODI, J. O que é o objeto “moradia” do Programa Minha Casa, Minha Vida? / What is the "housing" object of the Minha Casa, Minha Vida Program?. **Revista de Direito da Cidade**. v. 8, n. 3, p. 859-885, ago. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.22506>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ANEXO A – PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AO MINISTÉRIO DAS CIDADES E RESPOSTA AO PROTOCOLO N.º 80002.002155/2024-85

Em 16/07/2024, a pesquisadora abriu o protocolo n.º 80002.002155/2024-85, para realizar pedido de acesso, via Ministério das Cidades (MCID), às informações oficiais sobre as políticas habitacionais implementadas no Brasil entre 1988 e 2024.

^ Pedido de Acesso à Informação detalhado

Número de protocolo 80002.002155/2024-85	Tipo Acesso à Informação	Esfera Federal	Órgão destinatário MCID - Ministério das Cidades
Resumo Historico de Políticas Habitacionais Implementadas no Pais Fale aqui (teor) Prezados, boa tarde. Meu nome é Maria Elisa, sou mestranda em direito na Universidade Federal de Juiz de Fora-MG. Estou desenvolvendo uma pesquisa sobre a questão da habitação no Brasil do ano de 1988 em diante. Entretanto, tenho tido dificuldade em encontrar informações oficiais sobre as políticas públicas habitacionais implementadas à nível federal no país durante esses anos. Poderiam por gentileza, me informa quais foram essas políticas e o marco temporal em que elas estiveram vigentes? Será essencial para o desenvolvimento da pesquisa. Desde já agradeço pela atenção. Cordialmente, Maria Elisa Januzzi			
Serviço - Assunto Outros em Habitação Tag -			
Data de cadastro 16/07/2024	Prazo de atendimento 05/08/2024	Situação atual Concluída	
Registrado por MARIA ELISA MOSTARO JANUZZI	Modo de resposta Pelo sistema (com avisos por email)	Canal de entrada Internet	

[^ Informações da Resposta](#)[^ Data da resposta: 18/07/2024, às 14:54](#)

Tipo	Responsável pela resposta	Decisão	Especificação decisão
Resposta Conclusiva	Assessoria da Secretaria Nacional de Habitação	Acesso Concedido	Resposta solicitada inserida no Fala.Br

Destinatário Recurso 1º	Prazo para recorrer
Gabinete da Secretaria Nacional de Habitação	29/07/2024 23:59

Resposta

Prezado,

Em atenção ao Pedido de Informação, registrado no Fala.BR sob o nº 80002.002155/2024-85, encaminhamos arquivo anexo contendo as informações solicitadas, uma vez que o inteiro teor da resposta ultrapassou o limite de caracteres da Plataforma FalaBR.

Se forem necessárias novas informações ou informações complementares, abra um novo pedido de acesso à informação.

Sua opinião é importante para melhorarmos nossos serviços.

Responda nossa pesquisa de satisfação, que é fácil e rápida.

[Ver mais!](#)**Anexos da resposta**

Origem	Nome	
Anexo Resposta	80002.0021552024-85.pdf	0.20 MB >
Anexo Resposta	Linha_do_Tempo_-_Habitacao_Social_Brasil.pdf	0.24 MB >

Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério das Cidades

Resposta ao NUP Processo nº 80002.002155/2024-85

Senhora,

Em atenção ao Pedido de Informação, registrado no Fala.BR sob o nº 80002.002155/2024-85, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) apresenta breve histórico da habitação social no Brasil:

O primeiro Órgão Federal que teve por objetivo principal centralizar a política habitacional no Brasil foi a Fundação Casa Popular (FCP), criada pelo [Decreto-Lei nº 9.218 de 1º de maio de 1946](#), subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no Governo de Eurico Gaspar Dutra.

Antes disso, havia iniciativas descentralizadas, como os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), criados na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas. Estes institutos eram separados por classes profissionais e, apesar de não constituírem um programa habitacional propriamente dito, foram responsáveis pela construção de um número significativo de moradias.

Principalmente em loteamentos periféricos, que consistiam em uma solução barata, apesar de criarem grandes vazios urbanos sem infraestrutura adequada.

Em 1964, Governo Castelo Branco, a FCP foi extinta e foi criado pela [Lei 4380, de 21 de agosto de 1964](#) o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) que instituiu a correção monetária e o Banco Nacional da Habitação (BNH), que se tornou o órgão central orientando e disciplinando a habitação no País. Inicialmente o BNH era vinculado ao Ministério da Fazenda.

Em 1966 foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pela [Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966](#). A utilização dos recursos do fundo para financiamento de habitação é uma prática que tem continuidade até os dias de hoje.

Nessa época os conjuntos habitacionais podiam ser financiados através do BNH e por grandes indústrias.

O BNH se estruturava com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

As habitações financiadas se destinaram a todas as faixas de renda, pela promoção privada das Companhias de Habitação Popular e pela incorporação imobiliária.

O BNH foi extinto através do [Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986](#), sendo incorporado à Caixa Econômica Federal, que o sucedeu em todos os seus direitos e obrigações.

Com o fim do BNH, o financiamento de moradias com recursos do FGTS passou a ser acessado apenas por setores da população com rendas mais altas.

À margem do SFH, foi desenvolvido pelo Governo Sarney (1985 a 1989) o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria de Ações Comunitárias, com recursos do Orçamento Geral da União, que se propôs, em menos de dois anos de existência, a financiar meio milhão de unidades habitacionais.

Atualmente, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), integrante do Ministério das, é responsável pela implementação da Política Nacional de Habitação (PNH) e pauta sua atuação conforme as diretrizes, metas e objetivos definidos nos Plano Plurianuais, Leis de Diretrizes e Leis Orçamentárias Anuais, de cada ciclo orçamentário.

Importante ressaltar que ao final da década de 1980, o país contava com órgãos que implementavam políticas habitacionais, conforme histórico acima.

Programas nacionais específicos de habitação de interesse social, como os existentes hoje, passaram a ser criados somente após a redemocratização do Brasil, e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que listou a moradia como direito social.

A seguir, apresentamos breve histórico dos programas e ações implementados, desde a Constituição Federal de 1988, na área de habitação de interesse social no Brasil:

Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), lançado em maio de 1990, no Governo Fernando Collor, e apresentado como medida de caráter emergencial, se propunha a financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações.

Totalmente financiado com recursos do FGTS, com juros reais entre 3,5% e 5,55 ao ano para o mutuário final, o plano tinha como população-alvo as famílias com renda média de até cinco salários mínimos.

O PAIH possuía três vertentes: “programa de moradias populares” (unidades acabadas), “programa de lotes urbanizados” (com ou sem cesta básica de materiais) e “programa de ação municipal para habitação popular” (unidades acabadas e lotes urbanizados). A coordenação geral do PAIH ficava a cargo do Ministério de Ação Social, atuando a Caixa Econômica Federal como banco de segunda linha, isto é, com a responsabilidade de implementar os programas através dos agentes promotores.

Programa Habitar Brasil, voltado para municípios de mais de 50 mil habitantes, e o **Morar Município**, destinado aos municípios de menor porte, lançados em 1993, no Governo Itamar Franco.

O financiamento federal para esses programas previa verbas orçamentárias e parte dos recursos arrecadados pelo Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), que terminou não ocorrendo dentro do montante previsto, em função de prioridades do Plano de Estabilização Econômica.

Para acessar os financiamentos o ente público teria que criar um Conselho Municipal (ou Estadual, conforme o caso) de Bem-Estar Social, e um Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos deveriam ser canalizados.

Os projetos poderiam prever construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais.

Na produção de moradias e lotes urbanizados, seriam cobradas dos beneficiários parcelas mensais de pelo menos 5% do salário-mínimo vigente, pelo período mínimo de cinco anos.

Os recursos arrecadados seriam reaplicados no Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social. Caberia ao Conselho estadual ou municipal criar as normas complementares necessárias.

Importante ressaltar a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), pela [Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997](#), no Governo Fernando Henrique Cardoso, montando novos esquemas de captação de capitais, securitização de hipotecas, dando prioridade para a concessão de créditos diretamente ao comprador (e não mais ao agente promotor, como no SFH).

Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia), concebido em 1999/2000, é operado com recursos do FGTS, objetiva oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até 3 (três) salários mínimos, por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta.

O regulamento completo do PRÓ-MORADIA encontra-se divulgado na [Instrução Normativa nº 1, de 20 de janeiro de 2022](#), do então Ministério do Desenvolvimento Regional.

Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social (PSH) (Criado pela [Medida Provisória nº 2.212/2001](#)), é um programa cujo objetivo principal é subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, nas formas de conjunto ou de unidades isoladas.

Possui duas modalidades: Carta de Crédito Individual - Concessão de financiamento, diretamente ao beneficiário final pessoa física, destinado à moradia própria, por meio do Programa Carta de Crédito FGTS / CCFGTS, conjugada com o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social.

É pessoal e intransferível; Financiamento de imóveis na planta e/ou em construção - Linha de crédito para produção de empreendimentos habitacionais, com financiamento direto às pessoas físicas.

No caso de Carta de Crédito Individual, o PSH contempla casos de aquisição de imóvel residencial concluído, construção de imóvel residencial e aquisição de materiais de construção, exceto em casos de reforma e ampliação.

Qualquer unidade deve estar inserida em um empreendimento maior. Sendo o Financiamento de imóveis na planta e/ou em construção, deve subsidiar casos de construção em terreno próprio, na aquisição de terreno e construção em terreno de terceiro, desde que com anuência deste.

Programa de Arrendamento Residencial (PAR), pela [Lei nº 10.188/2001](#), é um programa operacionalizado pela CAIXA e financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

O PAR tem como objetivo reduzir o déficit habitacional em municípios com mais de 100.000 habitantes. Foi criado para ajudar municípios e estados a atenderem à necessidade de moradia da população que recebe até R\$ 1.800,00 e que vive em centros urbanos.

O PAR é desenvolvido em duas fases distintas.

A primeira delas é a de compra de terreno e contratação de uma empresa privada do ramo da construção, responsável por construir as unidades habitacionais.

Depois de prontas, as unidades são arrendadas com opção de compra do imóvel ao final do período contratado.

O PAR foi descontinuado com a criação do PMCMV, uma vez que o FAR passou a ser uma das fontes de operacionalização deste.

Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) - (2009 a 2020), criado pela [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#), tendo por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais.

As concessões de benefícios pelo Minha Casa Minha Vida eram feitas por faixa de renda (Faixa 1 até R\$1.800; Faixa 1.5 até R\$2.600; Faixa 2 até R\$4.000 e Faixa 3 até R\$9.000).

No caso dos agricultores familiares e trabalhadores rurais, a renda anual da família limitava-se a R\$ 78.000,00. O PMCMV era operacionalizado em modalidades: PMCMV FAR (com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR); PMCMV Entidades (com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS); PMCMV Rural (no âmbito da Política Nacional de Habitação Rural – PNHR); PMCMV Sub-50 (Oferta Pública de Recursos para municípios com menos de 50 mil habitantes). Além disso, o PMCMV ainda operava com recursos FGTS (PMCMV-Financiamento - Faixa 1,5; 2 e 3). As modalidades do PMCMV eram disciplinadas pelas seguintes normas:

FAR - [Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018](#), que dispõe sobre os imóveis adquiridos com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); e também estabelece o processo de enquadramento e seleção de propostas;

FDS - [Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018](#), que dispõe sobre as operações com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), bem como pela [Portaria nº 367, de 7 de junho de 2018](#), que disciplina o processo de seleção de propostas de empreendimentos localizados em áreas urbanas, submetidas por entidades privadas sem fins lucrativos;

PNHR (Rural) - [Portaria nº 366, de 7 de junho de 2018](#), que dispõe sobre as operações para o Programa Nacional de Habitação Rural, bem como pela [Portaria nº 368, de 7 de junho de 2018](#), que disciplina o processo de seleção de propostas de empreendimentos localizados em áreas rurais, submetidas por entidades privadas sem fins lucrativos ou por entidades públicas vinculadas ao Poder Executivo municipal ou estadual.

Financiamento FGTS - [Instrução Normativa nº 41, de 28 de dezembro de 2018](#), que regulamenta o Programa de Apoio à Produção de Habitações.

Programa Cartão Reforma, foi instituído pela [Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017](#), tendo por finalidade a concessão de subvenção econômica para aquisição de materiais de construção, destinada à reforma, à ampliação ou à conclusão de unidades habitacionais dos grupos familiares contemplados, incluídos o fornecimento de assistência técnica e os custos operacionais do Programa que estejam a cargo da União.

O programa foi sobrestado em decorrência dos custos operacionais obtidos no processo de sua reformulação, iniciado a partir da edição da [Portaria nº 308, de 8 de maio de 2018](#) e extinto pela [Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021](#).

Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) - (2020 - 2022), criado pela Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, convertida na [Lei nº 14.118, de 2021](#), em substituição ao Minha Casa, Minha Vida, o PCVA abarcava um conjunto de iniciativas de habitação destinado ao incremento do estoque de moradias, via produção de novas unidades ou requalificação de imóveis para utilização como moradia, e ao tratamento do estoque existente, por meio de programas de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria habitacional.

O enquadramento das famílias se dará em três grupos: o Grupo 1 beneficia famílias com renda de até R\$ 2 mil; o Grupo 2, famílias com renda entre R\$ 2 mil e R\$ 4 mil; e o Grupo 3, famílias com renda entre R\$ 4 mil e R\$ 7 mil. E para as famílias residentes em áreas rurais, renda de até R\$ 84 mil anual.

Os beneficiários que estão no Grupo 1 têm acesso à compra subsidiada e financiada, regularização fundiária e melhoria habitacional. Nos grupos 2 e 3, é possível ter financiamento habitacional e regularização fundiária.

Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) - (2023 - atual) - Reformulado pela Medida Provisória nº 1.162, de 12 de fevereiro de 2023, convertida na [Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023](#), tem por finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas (renda mensal de até R\$8 mil) e rurais (renda anual de até R\$496 mil), associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população.

O Programa Minha Casa, Minha Vida integra o Novo PAC e objetiva contratar 2 milhões de unidades habitacionais até 31/12/2026 e se estrutura nas seguintes modalidades:

MCMV-FAR - Portaria nº 724, de 15 de junho de 2023 - Linha de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial;

MCMV-Entidades - Instrução Normativa nº 28, de 4 de julho de 2023 - Tem por finalidade a concessão de financiamento subsidiado a famílias organizadas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos para produção de unidades habitacionais urbanas, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

MCMV-Rural - Portaria nº 741, de 2- de junho de 2023 - linhas de atendimento de produção e a melhoria subsidiadas de unidades habitacionais rurais do Programa Minha Casa, Minha Vida. O público-alvo são todas as famílias residentes nas áreas rurais que se enquadrem nas faixas de renda anual admitidas pelo MCMV Rural, incluindo os agricultores familiares e outros beneficiários da Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006

MCMV-FNHIS Sub 50 - Portaria nº 1.416, de 6 de novembro de 2023 - linha de atendimento voltada à provisão subsidiada de unidades habitacionais, com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, em localidades urbanas de municípios com população inferior ou igual a cinquenta mil habitantes, e destinadas a famílias cuja renda bruta familiar mensal esteja enquadrada na Faixa Urbano 1 do MCMV, ou Faixa Urbano 2 em caso de emergência ou calamidade pública.

MCMV - Cidades - Portaria nº 1.295, de 5 de outubro de 2023 - iniciativa com contrapartidas da União ou de estados, municípios e do Distrito Federal para operações de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para famílias com renda mensal de até R\$ 8.000,00.

MCMV-Financiamento/FGTS - Instrução Normativa nº 42 de 15 de outubro de 2021, A linha de atendimento financiada do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV FGTS) oferece financiamento habitacional com taxas de juros mais baixas do que as praticadas pelo mercado para famílias com renda até R\$ 8.000,00. Ainda, as famílias que recebem até R\$ 4.400,00 são beneficiadas com descontos que podem chegar até R\$ 55.000,00, reduzindo ou zerando o valor necessário para entrada ou ainda reduzindo o valor a ser financiado e as parcelas do financiamento.

Pró-moradia - Instrução Normativa nº 1, de 20 de janeiro de 2022 - permanece sendo operacionalizado, agora como parte integrante do PMCMV.

Mais informações sobre o PMCMV e suas modalidades atuais estão disponíveis em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida>

Oportunamente, encaminhamos arquivo anexo contendo uma linha do tempo, recentemente elaborada pela SNH, com os principais marcos históricos referentes à Habitação Social no Brasil e seus órgãos executores no âmbito Federal.

Por fim, disponibilizamos abaixo os links das legislações citadas nesta resposta.

- Decreto-lei nº 9.218 de 1 de maio de 1946: <https://legis.senado.leg.br/norma/534256/publicacao/15638167>

- Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm

- Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=5107&ano=1966&ato=f8aATUU9EMZRVT5eb>

-Decreto Lei nº2.291, de 21 de novembro de 1986: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm

- Lei nº 9.514 de 20 de novembro de 1997: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm

- Medida Provisória nº 2.212 de 30 de agosto de 2001: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=2212&ano=2001&ato=aadMTSE50MNPWT2dd>

- Lei nº 10.188/2001: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10188.htm

- Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/3216370/do1-2018-02-14-portaria-n-114-de-9-de-fevereiro-2018-3216366
- Portaria nº 366, de 7 de junho de 2018: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21057745/do1-2018-06-08-portaria-n-366-de-7-de-junho-de-2018-21057536
- Portaria nº 368, de 7 de junho de 2018: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21057661/do1-2018-06-08-portaria-n-368-de-7-de-junho-de-2018-21057535
- Portaria nº 308, de 8 de maio de 2018: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/13749685/do1-2018-05-10-portaria-n-308-de-8-de-maio-de-2018-13749681
- Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm
- Portaria nº 724, de 15 de junho de 2023: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/arquivos-1/20240520_Portaria_MCID_724_MCMVFAR_COMPILADA.pdf
- Portaria mcid nº 741 de 20 de junho de 2023: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/Portaria_741_3_5_2024_MCMV_Rural_atualizada.pdf
- Portaria nº 1.416, de 6 de novembro de 2023: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/arquivos-1/PORTARIA1416DE6DENOVBRODE20232.pdf>
- Portaria nº 1.295, de 5 de outubro de 2023: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/portaria-mcid-no-1295-de-5-de-outubro-de-2023-1.pdf/view>

Se forem necessárias novas informações ou informações complementares, abra um novo pedido de acesso à informação.

Sua opinião é importante para melhorarmos nossos serviços. Responda nossa pesquisa de satisfação, que é fácil e rápida.

Atenciosamente,

APÊNDICE A – QUADRO DOS CÓDIGOS RELACIONADOS AO TEMA

No quadro a seguir, constam as classificações de códigos como pertinentes, levemente pertinentes ou não pertinentes ao tema.

Código pertinente	Código levemente pertinente	Código não pertinente
Código Civil, de 2002	Código Florestal, de 2012	
Código de Processo Civil, de 2016		

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

APÊNDICE B – QUADRO DOS ESTATUTOS RELACIONADOS AO TEMA

No quadro a seguir, constam as classificações de estatutos como pertinentes, levemente pertinentes ou não pertinentes ao tema.

Estatutos pertinentes	Estatutos levemente pertinentes	Estatutos não pertinentes
Estatuto da criança e do adolescente, de 1990		Estatuto da advocacia
Estatuto da cidade, de 2001		Estatuto do desarmamento
Estatuto do estrangeiro, de 1980		Estatuto da Metr�pole
Estatuto da pessoa idosa, de 2003		Estatuto dos Museus
Estatuto da Igualdade Racial, de 2010		Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno porte
Estatuto da Juventude, de 2013		Estatuto da pessoa com câncer
Estatuto da Pessoa com deficiência, de 2015		Estatuto do Refugiado

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

APÊNDICE C – TABELA DE LEIS ORDINÁRIAS RELACIONADAS AO TEMA

Na tabela a seguir, constam as classificações de leis ordinárias como pertinentes, levemente pertinentes ou não pertinentes ao tema.

Tabela – Leis ordinárias

(Continua)

Leis Pertinentes	Leis levemente pertinentes	Leis não pertinentes
		7.725 de 1989
		8.004 de 1990
	8.009 de 1990	
8.036, de 1990		
	8.080 de 1990	
		8.112 de 1990
		8.212 de 1991
		8.216 de 1991
	8.245 de 1991	
	8.542 de 1992	
		8.625 de 1993
8.692, de 1993		
		8.742 de 1993
		8.842 de 1994
		9.238 de 1995
		9.276 de 1996
		9.300 de 1996
		9.514 de 1997
		9.605 de 1998
	9.636 de 1998	
		9.985 de 2000
		10.150 de 2000
		10.172 de 2001
10.188 de 2001		
		10.486 de 2002
		10.667 de 2003
		10.735 de 2003
10.840 de 2004		
		10.881 de 2004
		10.887 de 2004
		10.931 de 2004
		10.933 de 2004
		10.934 de 2004
10.998 de 2004		
11.124 de 2005		
		11.178 de 2005
		11.196 de 2005
		11.318 de 2006
		11.324 de 2006
		11.340 de 2006
		11.355 de 2006
		11.428 de 2006
		11.439 de 2006

Tabela – Leis ordinárias

(Continuação)

Leis Pertinentes	Leis levemente pertinentes	Leis não pertinentes
		11.443 de 2007
		11.474 de 2007
		11.481 de 2007
		11.490 de 2007
		11.514 de 2007
		11.768 de 2008
		11.784 de 2008
11.888 de 2008		
		11.952 de 2009
11.977 de 2009		
		12.249 de 2010
		12.274 de 2010
		12.309 de 2010
		12.340 de 2010
		12.348 de 2010
		12.415 de 2011
		12.424 de 2011
		12.465 de 2011
		12.514 de 2011
		12.579 de 2011
		12.608 de 2012
		12.688 de 2012
		12.708 de 2012
		12.764 de 2012
		12.764 de 2012
		12.864 de 2013
		12.868 de 2013
		12.901 de 2013
		12.912 de 2013
		12.919 de 2013
		13.020 de 2014
		13.043 de 2014
		13.058 de 2014
		13.080 de 2015
		13.137 de 2015
		13.242 de 2015
		13.255 de 2016
		13.257 de 2016
		13.274 de 2016
		13.275 de 2016
		13.276 de 2016
		13.328 de 2016
		13.332 de 2016
		13.355 de 2016
		13.357 de 2016
		13.375 de 2016
		13.382 de 2016
		13.399 de 2016
		13.403 de 2016
		13.408 de 2016
		13.445 de 2017
		13.465 de 2017
		13.473 de 2017

Tabela – Leis ordinárias

(Continuação)

Leis Pertinentes	Leis levemente pertinentes	Leis não pertinentes
		13.510 de 2017
		13.513 de 2017
		13.517 de 2017
		13.528 de 2017
		13.533 de 2017
		13.549 de 2017
		13.550 de 2017
		13.551 de 2017
		13.573 de 2017
		13.658 de 2018
		13.698 de 2018
		13.699 de 2018
		13.700 de 2018
		13.705 de 2018
		13.707 de 2018
		13.736 de 2018
		13.738 de 2018
		13.739 de 2018
		13.740 de 2018
		13.741 de 2018
		13.742 de 2018
		13.745 de 2018
		13.749 de 2018
		13.754 de 2018
		13.760 de 2018
		13.761 de 2018
		13.768 de 2018
		13.865 de 2019
		13.883 de 2019
		13.898 de 2019
		13.904 de 2019
		13.909 de 2019
		13.911 de 2019
		13.941 de 2019
		13.945 de 2019
		13.952 de 2019
		13.953 de 2019
		13.955 de 2019
		13.963 de 2019
		13.965 de 2019
		13.982 de 2020
		14.021 de 2020
		14.032 de 2020
		14.049 de 2020
		14.055 de 2020
		14.069 de 2020
		14.080 de 2020
		14.087 de 2020
		14.092 de 2020
		14.094 de 2020
		14.101 de 2020
		14.104 de 2020
		14.116 de 2020

Tabela – Leis ordinárias

(Conclusão)

Leis Pertinentes	Leis levemente pertinentes	Leis não pertinentes
14.118 de 2021		14.168 de 2021
		14.172 de 2021
		14.194 de 2021
		14.204 de 2021
		14.216 de 2021
		14.223 de 2021
		14.239 de 2021
		14.240 de 2021
		14.241 de 2021
		14.244 de 2021
		14.246 de 2021
		14.247 de 2021
		14.251 de 2021
		14.284 de 2021
		14.312 de 2022
		14.377 de 2022
		14.423 de 2022
		14.436 de 2022
		14.474 de 2022
		14.484 de 2022
		14.504 de 2022
		14.507 de 2022
		14.535 de 2023
		14.597 de 2023
		14.601 de 2023
14.620 de 2023		14.630 de 2023
		14.633 de 2023
		14.634 de 2023
		14.700 de 2023
		14.709 de 2023
		14.724 de 2023
		14.727 de 2023
	14.750 de 2023	
	14.755 de 2023	
		14.761 de 2023
		14.774 de 2023

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

APÊNDICE D – TABELA DE DECRETOS RELACIONADOS AO TEMA

Na tabela a seguir, constam as classificações de decretos como pertinentes, levemente pertinentes ou não pertinentes ao tema.

Tabela – Decretos

(Continua)

Decretos pertinentes	Decretos levemente pertinentes	Decretos não pertinentes
	99.684 de 1990	99.916, de 1990
		355, de 1991
	591, de 1992	722, de 1993
		849, de 1993
		1.840, de 1996
		2.977, de 1999
		3.048, de 1999
		3.151, de 1999
		3.255, de 1999
		3.275, de 1999
		3.277, de 1999
		3.518, de 2000
		4.040, de 2001
		4.099, de 2002
		4.378, de 2002
		4.382, de 2002
		4.876, de 2003
		4.886, de 2003
		5.746, de 2006
		5.985, de 2006
		6.020, de 2007
		6.276, de 2007
		6.949, de 2009
	7.037, de 2009	
	7.053, de 2009	
		7.212, de 2010
		7.234, de 2010
		7.362, de 2010
		7.378, de 2010
		7.708, de 2010
		Decreto 3 de maio de 2012
		Decreto 9 de maio de 2012
		Decreto 15 de outubro de 2012
		Decreto 14 de novembro de 2012
		04 de dezembro de 2012
		06 de dezembro de 2012
		13 de dezembro de 2012
		7.984, de 2013
		Decreto 19 de junho, de 2013
		Decreto 14 de outubro, de 2013

Tabela – Decretos

(Continuação)

Decretos pertinentes	Decretos levemente pertinentes	Decretos não pertinentes
		Decreto 12 de dezembro, de 2013
		Decreto 13 de dezembro, de 2013
		Decreto 29 de maio, de 2014
		Decreto 03 de julho, de 2014
-		Decreto 29 de agosto, de 2014
		Decreto 15 de dezembro, de 2014
		Decreto 20 de agosto, de 2015
		8.546, de 2015
		8.940, de 2016
		9.310, de 2018
		9.311, de 2018
		9.580, de 2018
		9.597, de 2018
		9.620, de 2018
		9.739, de 2019
		9.921, de 2019
		10.088, de 2019
	10.325, de 2020	
		10.410, de 2020
		10.531, de 2020
10.600- Regulamenta a lei do Casa Verde e Amarela, de 2021		
		10.625, de 2021
		10.699, de 2021
		10.793, de 2021
		10.802, de 2021
		10.822, de 2021
		10.835, de 2021
		10.854, de 2021
		10.932, de 2022
		10.952, de 2022
		10.961, de 2022
		10.993, de 2022
		11.016, de 2022
		11.019, de 2022
		11.237, de 2022
		11.316, de 2022
		11.392, de 2023
		11.396, de 2023
		11.415, de 2023
		11.447, de 2023
		11.457, de 2023
		11.468, de 2023
		11.538, de 2023
		11.585, de 2023
		11.621, de 2023
		11.634, de 2023
		11.707, de 2023

Tabela – Decretos

(Conclusão)

Decretos pertinentes	Decretos levemente pertinentes	Decretos não pertinentes
		11.723, de 2023
		11.791, de 2023

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

+