

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA, GEOCIÊNCIAS E SAÚDE COLETIVA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

RAPHAELLA KARLA PORTES BESERRA

Tem Casa para Morar?

Uma análise da situação habitacional do Brasil com ênfase nos resultados e contradições do
Programa Minha Casa Minha Vida (2008-2020).



Uberlândia
2025

RAPHAELLA KARLA PORTES BESERRA

Tem Casa para Morar?

Uma análise da situação habitacional do Brasil com ênfase nos resultados e contradições do Programa Minha Casa Minha Vida (2008-2020).

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Geografia.

Área de concentração: Dinâmicas Territoriais e Estudos Ambientais

Linha de pesquisa: Dinâmicas Territoriais

Orientadora: Prof. Dra. Beatriz Ribeiro Soares

Uberlândia
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

B554t
2025

Beserra, Raphaella Karla Portes, 1995-
Tem Casa para Morar? [recurso eletrônico] : uma análise da situação
habitacional do Brasil com ênfase nos resultados e contradições do
Programa Minha Casa Minha Vida (2008-2020) / Raphaella Karla Portes
Beserra. - 2025.

Orientadora: Beatriz Ribeiro Soares.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de
Pós-graduação em Geografia.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2025.5033>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Geografia. I. Soares, Beatriz Ribeiro, 1952-, (Orient.). II.
Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em
Geografia. III. Título.

CDU: 910.1

André Carlos Francisco
Bibliotecário-Documentalista - CRB-6/3408



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Geografia

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1H, Sala 1H35 - Bairro Santa Monica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: (34) 3239-4381/3291-6304 - www.ppggeo.ig.ufu.br - posgeo@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	GEOGRAFIA				
Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico, Número 290 , PPGGEO				
Data:	25 de abril de 2025	Hora de início:	14h:00min.	Hora de encerramento:	18h:30min.
Matrícula do Discente:	12113GEO020				
Nome do Discente:	RAPHAELLA KARLA PORTES BESERRA				
Título do Trabalho:	TEM CASA PARA MORAR? UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DO BRASIL COM ÊNFASE NOS RESULTADOS E CONTRADIÇÕES NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (2008-2020)				
Área de concentração:	DINÂMICAS TERRITORIAIS E ESTUDOS AMBIENTAIS				
Linha de pesquisa:	DINÂMICAS TERRITORIAIS				
Projeto de Pesquisa de vinculação:					

Reuniu-se no Campus Santa Mônica, no Instituto de Geografia, Geociências e Saúde Coletiva (IGESC) da Universidade Federal de Uberlândia, sala 1H14, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em **GEOGRAFIA**, assim composta: Professores Doutores: **Carmem Lúcia Costa - UFCAT-GO; Anete Marília Pereira - UNIMONTES-MG; Geisa Daise Gumiero Cleps - IGESC-UFU; William Rodrigues Ferreira - IGESC-UFU e Beatriz Ribeiro Soares - IGESC-UFU**, orientador da candidata. Os membros da Banca participaram de forma remota.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, **Professora Beatriz Ribeiro Soares - IGESC-UFU**, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta ocorreram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(as) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de **Doutora**.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente Ata que após lida foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz Ribeiro Soares, Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/04/2025, às 14:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Anete Marília Pereira, Usuário Externo**, em 28/04/2025, às 14:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Geisa Daise Gumiero Cleps, Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/04/2025, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **William Rodrigues Ferreira, Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/04/2025, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **CARMEM LUCIA COSTA, Usuário Externo**, em 29/04/2025, às 09:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6292560** e o código CRC **ABFBF565**.

RAPHAELLA KARLA PORTES BESERRA

Tem Casa para Morar?

Uma análise da situação habitacional do Brasil com ênfase nos resultados e contradições do Programa Minha Casa Minha Vida (2008-2020).

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Geografia.

Área de concentração: Dinâmicas Territoriais e Estudos Ambientais

Uberlândia, 25 de Abril de 2025.

Banca Examinadora:

Professora Doutora Beatriz Ribeiro Soares – UFU

Professora Doutora Geisa Daise Gumiero Cleps – UFU

Professor Doutor William Rodrigues Ferreira – UFU

Professora Doutora Carmem Lúcia Costa – UFCAT

Professora Doutora Anete Marília Pereira – UNIMONTES

Dedico este trabalho à Olga, que partiu neste verão deixando um vazio em nossas vidas e uma saudade imensa em nossos corações!
Amamos você, mini senhorinha!

Dedico este trabalho ao povo brasileiro que luta arduamente todos os dias para ter a sua casinha!

AGRADECIMENTOS

A gratidão e a maturidade certamente são estados de espíritos que caminham de mãos dadas. Digo isso, pois hoje, com a minha terceira década de idade sinto todos os dias um sentimento imenso de gratidão por Deus me permitir habitar o planeta mais incrível da galáxia, por me permitir viver, e especialmente, por me proporcionar compartilhar a vida com quem eu amo.

Por falar em amor, gostaria de agradecer a minha mãe, Cintia Portes, e ao meu pai, Moisés Beserra, por sempre me incentivarem a estudar, mesmo quando isso parecia algo bem distante da nossa realidade, esse com toda certeza foi o primeiro passo para que hoje eles pudessem dizer que primogênita deles tem o mais alto grau de escolaridade, ela é uma doutora! Nesse momento não pode deixar de dizer obrigada por serem compreensivos todas as vezes em que estive ausente nos momentos importantes da família.

Essa tal de família é certamente um amor que multiplica, e não posso deixar de demonstrar a minha gratidão pela minha irmã e amiga Isabella, que é com toda certeza a minha consultora de assuntos aleatórios e mãe dos maiores amores da minha vida, as minhas sobrinhas: Sarah, Julia e Ágata. Estendo esse agradecimento ao meu cunhado Thiago, você certamente completou a nossa família.

O sangue não um único elo em que se forma uma família, podemos certamente fazer isso por escolha, e eu escolhi o Pedro meu amor, meu companheiro e parceiro de vida, a quem devo muitos agradecimentos. Obrigada, meu amor, por não me deixar desistir (sim, pensei nisso inúmeras vezes), por acolher as minhas preocupações, por compreender as minhas ausências em momentos de lazer e descanso, e por me ajudar com os diálogos e as leituras desse trabalho.

Aproveito para agradecer à família do Pedro que também sempre me acolheu com muito carinho e respeito as minhas preocupações. À minha sogra, Maria Ângela, que sempre se preocupava comigo, ao Alvin e a Juliana pelas trocas e a amizade cotidiana e por entenderem bem a minha rotina, e por multiplicarem o amor e os nossos elos de família com a chegada do Leo, o primeiro menininho da titia.

Nesse momento, não posso deixar de mencionar que ao longo da escrita desse trabalho eu tive uma companheira incrível, Olga Maria, a minha gatinha idosa. Ela sempre estava dormindo em meu colo nos momentos da escrita, independente do horário em que isso ocorresse. Obrigada Olga, por compartilhar esse amor! Infelizmente você partiu antes que eu

pudesse concluir esse trabalho deixando um vazio em nossas vidas. Nós, a sua família, sentimos diariamente a sua falta. Que saudades, Olga!

Os meus “pets” são certamente merecedores desse agradecimento pela companhia diária, ao Raul Píndaro Augusto – o melhor gato do mundo, por ser disciplinado (acredito que ele aprendeu com Tio Lênin, enquanto a “mãe” estava trabalhando), amoroso, gentil e o melhor irmão que Olga poderia ter tido. As minhas “doguinhas” Edith Maria e Margarida Maria, por serem amorosas, por serem companhias fiéis mesmo quando eu não podia dar toda a atenção que vocês certamente merecessem! A Anita Maria que chegou para ser a cura em nossas vidas, ainda aprendendo a ser uma gatinha e nos divertindo em um momento tão doloroso, e trazendo alegria para as nossas vidas.

Agradeço de coração à minha orientadora, a professora Doutora Beatriz Ribeiro Soares, muito obrigada pela orientação, pelo carinho, pelo acolhimento e, principalmente, pela empatia de entender que eu levava uma vida dupla, de pós-graduanda e professora. Essa relação foi essencial para que esse trabalho chegassem ao final, certamente você foi uma mãe para mim!

Essa vida dupla foi permeada de desafios, mas cheia de amor! bell hooks¹, tem muita razão ao dizer que tudo é sobre o amor. A vida na docência, sem romantizar nem um tipo de precarização, é certamente incrível, pois, a troca com os colegas e os estudantes é cheia de vida. E por isso, não posso deixar de agradecer todas as escolas que lecionei nesse período, a Escola Estadual de Ouro Preto (Polivalente), a Escola Municipal Cônego Paulo Diláscio, a Escola Estadual Dom Velloso, a Escola Estadual Dom Silvério, ao Coopvest, ao Colégio Flecha e ao Instituto Federal de Minas Gerais – *Campus Conselheiro Lafaiete* e *Campus Ouro Preto*, em especial, a CODAGEO. Muito obrigada por contribuírem com a minha prática docente e me fazerem uma professora melhor!

A minha metade pós-graduanda não se esqueceu das suas raízes, a militância, que nesse momento da vida certamente mudou de forma, mas nunca esteve ausente. Agradeço à Associação Nacional de Pós-Graduação (ANPG), por me permitir somar à luta por melhores condições para milhares de pesquisadores, e principalmente, por me lembrar diariamente que embora eu seja a primeira mulher da minha família a ser doutora, eu não serei a única.

Agradeço à Rosi e a Laila as amizades que fiz no doutorado, minhas parceiras de disciplinas. Muito obrigada pela companhia diária.

¹ “bell hooks, assim mesmo, em minúsculas, é o pseudônimo escolhido por Gloria Jean Watkins em homenagem à sua avó. O nome escolhido, grafado em minúscula, é um posicionamento político da recusa egóica intelectual. hooks queria que prestássemos atenção em suas obras, em suas palavras e não em sua pessoa” (CARUSO, 2021).

Em meio a essa vida dupla, foi necessário compreender melhor quem eu era para dar conta de tudo (de tudo que eu escolhi), e por isso sou grata ao Doutor Marcos Benhami, que verdadeiramente escutou as minhas questões e fez aquilo que para a minha idade parecia quase impossível: o diagnóstico do Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), que sempre esteve aqui e por vezes foi mascarado. Diagnóstico não é destino, mas um tratamento correto certamente muda o destino!

A escolha diária de “dar conta de tudo” só é possível quando temos uma rede de apoio, e por isso, não posso deixar de expressar a minha gratidão à Ângela, que é quem cuida da minha casa, dos meus pets e por vezes até de mim, com muito amor e carinho.

E não posso deixar de agradecer às minhas amigas e amigos por estarem sempre naquela de lugar de acolhimento, amor e escuta. Ao Pablo Ferreira, à Larissa Dutra e à Anna Carolina, nós começamos essa jornada junto e nem mesmo a distância geográfica foi capaz de nos separar, obrigada por sempre celebrarem comigo!

Às minhas amigas Jéssica Soares, Fernanda Borges e Marianna Ribeiro que, além da amizade, sempre estiveram disponíveis para me ajudar com esse trabalho de maneira solícita e amorosa.

Às minhas amigas professoras: Gabrielle Flausino, Izabella Martinho (e Otto), Nádia Campos, Mariana Araújo (e Laurinha), Semir Emiliano, Marina Brandão (e João Pedro), Flaviane Coutinho, Cristiane Martins, Marina Dornelles, Cintia Marques (e Sofia), obrigada pelas trocas, pelo carinho, e por compreenderem que a minha rotina é difícil, o que por muitas vezes dificultou os nossos cafezinhos por Ouro Preto e Mariana.

Agradeço à Karen Guedes Albino pelas correções e normatizações deste trabalho. Parece simples, mas foi muito bom contar com alguém de confiança para fazer as correções.

Aproveito para agradecer pelas valiosas contribuições feitas na banca de qualificação pela professora Doutora Geisa Deise Gumiero Cleps e pelo professor Doutor Willian Rodrigues Ferreira: obrigada pelo carinho comigo e com o meu trabalho. Não posso deixar de mencionar a professora Doutora Carmem Lúcia Costa, que foi minha orientadora no mestrado por aceitar ser parte da banca de defesa final do trabalho com muita alegria e a professora Doutora Anete Marília pelo aceite do convite.

Agradeço à Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto (FAMOP), em especial, ao Luís Carlos Teixeira, por me proporcionar uma vivência importante na luta dos movimentos sociais comunitários e à Confederação Nacional das Associações de Moradores

(CONAM), por me mostrar que luta institucional pela moradia é importante e permeada de contradições.

Enfim, muito obrigada a todos e todas que estiveram comigo nesse processo, certamente a convivência com vocês deixou a vida mais leve!

“Enquanto morar, viver e comer for
privilégio, ocupar é direito!”
(Kelli Mafort)

RESUMO

A moradia é um direito essencial, mas no Brasil seu acesso está condicionado ao poder de compra, deixando 6,2 milhões de famílias excluídas devido à baixa renda. Esta pesquisa analisou o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV, 2008-2020) e seu impacto no déficit habitacional, investigando a distribuição de recursos entre os estados. Os objetivos específicos incluíram: (a) compreender as barreiras históricas ao acesso à moradia pela classe trabalhadora; (b) avaliar o papel do Estado nas políticas habitacionais durante o PMCMV; e (c) diagnosticar os resultados do programa no combate ao déficit. A metodologia combinou revisão bibliográfica sobre a propriedade privada e políticas públicas de habitação no Brasil com análise inovadora de dados do MCMV (23 variáveis e 166.754 observações), processados no software R. Foram examinados: estados, municípios, recursos financeiros, empresas envolvidas, agentes financeiros e faixas de renda. Os resultados revelaram que, apesar do PMCMV, o déficit habitacional persistiu, afetando principalmente mulheres negras e pardas em vulnerabilidade (dados da PNAD Contínua/IBGE e Fundação João Pinheiro, 2022). O estudo aponta que a mercantilização da moradia no capitalismo perpetuou exclusões, mesmo com investimentos públicos. Como solução, propõe-se alinhar políticas habitacionais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), destacando a necessidade de abordagens intersetoriais que considerem desigualdades estruturais. A pesquisa evidencia a urgência de modelos que desvinculam o direito à moradia da lógica de mercado, garantindo acesso universal.

Palavras-chave: Déficit habitacional; Minha Casa Minha Vida; políticas públicas, desigualdade; ODS.

ABSTRACT

Housing is a fundamental right, yet in Brazil, access depends on purchasing power, leaving 6.2 million families excluded due to low income. This research evaluated the Minha Casa Minha Vida (MCMV) Program (2008–2020) and its impact on Brazil's housing deficit, examining resource allocation across states. Specific objectives included: (a) understanding historical barriers to housing access for low-income workers; (b) assessing the State's role in housing policies during PMCMV's implementation; and (c) analyzing the program's effectiveness in addressing the housing deficit. The methodology combined a literature review on private property and Brazilian housing policies with innovative data analysis of PMCMV records (23 variables and 166,754 observations), processed using R software. Key factors analyzed included: states, municipalities, financial resources, participating companies, financial agents, and income brackets. Findings revealed that despite PMCMV, the housing deficit persisted, disproportionately affecting Black and mixed-race women in vulnerable situations (per PNAD Contínua/IBGE and Fundação João Pinheiro data, 2022). The study highlights how housing commodification under capitalism perpetuated exclusion, even with public investments. As a solution, it proposes aligning housing policies with the Sustainable Development Goals (SDGs), emphasizing the need for intersectional approaches that address structural inequalities. The research underscores the urgency of models that decouple housing rights from market logic to ensure universal access.

Keywords: Housing deficit; Minha Casa Minha Vida; public policies; inequality; SDGs.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: População sem moradia no centro de São Paulo, maior cidade da América do Sul.	14
Figura 2: Manifestação da Campanha Despejo Zero.	15
Figura 3: Delegação japonesa com o manuscrito original da Declaração Universal dos Direitos Humanos durante visita à sede da ONU.	16
Figura 4: Déficit Habitacional dos estados brasileiros entre 2016 e 2019.	17
Figura 5: Distribuição das unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV/Faixa 1, na cidade do Rio de Janeiro.	18
Figura 6: Tela "Independência ou Morte" (1888) de Pedro Américo.	25
Figura 7: Pintura de José Bonifácio, considerado por muitos como o “patrônio da independência brasileira”.	26
Figura 8: Foto da publicação do Decreto N.708, Lei Eusébio de Queirós, proibindo o tráfico de pessoas negras no Brasil, em 1850.	28
Figura 9: Charge que retrata o reflexo da Lei de Terras, de 1850: grilagem por parte das elites, no passado e no presente.	30
Figura 10: Pintura da época retratando Salvador durante a Revolta dos Malês.	31
Figura 11: Resumo didático do que foi feito com a população negra ao longo da história brasileira.	32
Figura 12: Morro da Providência, considerada primeira favela brasileira tendo seu início em 1897.	33
Figura 13: Foto montagem com os quatro principais autores que trabalharam a renda da terra.	37
Figura 14: Diagrama com o resumo das relações da mercadoria com seus valores de uso, troca e, consequentemente, a geração do seu fetichismo.	42
Figura 15: Privatizações de empresas públicas no Reino Unido entre as décadas de 1970-1990.	43
Figura 16: Mesmo no presente a ideologia da casa própria está presente, permeando a subjetividade da classe trabalhadora, como é possível ver na imagem abaixo.	46
Figura 17: Avenida Beira Mar - Trecho da Glória, Rio de Janeiro, 1906.	48
Figura 18: Imagem do decreto-lei nº4.598 de 20 de agosto de 1942, instituído pelo governo Vargas, onde se instituiu o congelamento de aluguéis.	49

Figura 19: Residências construídas pela Fundação Casa Popular em Brasília, na década de 1950.....	50
Figura 20: Casas populares financiadas pelo BNH na Vila Kennedy, Rio de Janeiro, durante a década de 1960, após o golpe militar.....	51
Figura 21: Propaganda da década de 1970 convidando a população a comprar imóveis financiados pelo BNH.....	52
Figura 22: Propaganda da ditadura militar durante o milagre econômico. Importante notar a alusão a ideia do avanço através da ave com as cores da bandeira alcando voo.....	55
Figura 23: Propaganda governamental de 1986, mostrando a ida do BNH para a CEF.....	57
Figura 24: Manifestação contra a carestia e custo de vida no palácio do Governo do Estado de São Paulo em 1983.....	59
Figura 25: Imagem retratando as mobilizações populares em defesa da reforma urbana e da moradia.....	60
Figura 26: Manifestações pelo impeachment de Collor em 1992.	63
Figura 27: Entrega dos documentos referentes ao Projeto de Lei de iniciativa popular, com um milhão de assinaturas, de criação do Fundo Nacional de Moradia em 1991.	65
Figura 28: Festa popular na posse de Lula (PT) em 1 de janeiro de 2003.....	68
Figura 29: Foto da Plenária Final da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003.....	69
Figura 30: Organograma da Política Nacional de Habitação (2010).....	71
Figura 31: Charge retratando o conflito de interesses entre iniciativa privada e poder público quando se pensa nas PPP.....	75
Figura 32: Foto da coletiva de imprensa do lançamento do PAC com Lula e a então ministra da Casa Civil Dilma Rousseff, que seria candidata à presidência logo depois, tendo justamente este Programa como um de seus motes de campanha.....	77
Figura 33: Foto do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, no segundo governo de Lula.	79
Figura 34 - Estrutura Organizacional do PMCMV	80
Figura 35: Inauguração de unidades habitacionais na segunda fase do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2014, no município de Cotia, interior do São Paulo, com a presença da então presidente Dilma Rousseff.	81
Figura 36: Foto do lançamento da terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida em 2016, no segundo governo Dilma.....	81

Figura 37: Manifestações populares financiadas pelos representantes do capital internacional pressionando pela queda do governo Dilma, em 2016.	84
Figura 38: Tabela onde se percebe o volume de recursos destinados ao PMCMV entre 2007 e 2020.....	86
Figura 39: Ex-presidente Michel Temer (MDB).	87
Figura 40: Recursos financeiros para habitação por região do país (2007 – 2021).....	88
Figura 41: Unidades habitacionais brasileiras construídas por região no período entre 2007 e 2021.....	89
Figura 42: Conjunto habitacional construído com recursos do PMCMV em Goiânia, na região Centro Oeste do Brasil.	90
Figura 43: Conjunto habitacional construído com recursos do PMCMV em Manaus, na região Norte do Brasil.....	90
Figura 44: Conjunto habitacional construído com recursos do PMCMV em Natal, na região Nordeste do Brasil.....	91
Figura 45: Conjunto habitacional construído com recursos do PMCMV em Uberlândia, na região Sudeste do Brasil.	91
Figura 46: Recursos federais investidos no PMCMV por região do país e faixa de renda (2007-2021).	92
Figura 47: Número de unidades de habitação entregues em cada estado da Federação–PMCMV/PCVA (2007-2011)	94
Figura 48: BRASIL - Investimento público federal para programas de moradia em cada ente federativo (2007-2021).....	97
Figura 49: Número de unidades habitacionais entregues pelo governo federal segundo cada Faixa/Grupo (2007-2021).....	99
Figura 50: Investimento monetário federal para a construção de moradias por faixa (2007-2021)	100
Figura 51: Análise descritiva dos agentes financeiros para a construção de moradias (2007-2021).	101
Figura 52:Aécio Neves e o correligionário Antônio Anastásia, ex- governadores de Minas Gerais (2009-2014)	103
Figura 53: Fernando Pimentel, ex-governador do estado de Minas Gerais (2015-2018).	104
Figura 54: Romeu Zema, governador do estado de Minas Gerais (2018-2022/2023 – atual (2025))......	105

Figura 55: Manifestações contra o governo de Romeu Zema (NOVO) em Minas Gerais.	106
Figura 56: Recurso por faixa em Minas Gerais (2007-2021).....	108
Figura 57: Recurso por agente financeiro em Minas Gerais (2007-2021).....	109
Figura 58: Onze municípios mineiros que mais receberam recursos (2006-2021).	110
Figura 59: Distribuição de unidades habitacionais relacionados ao Faixa 1 do PMCMV em Minas Gerais.....	111
Figura 60: Manifestação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto.	116
Figura 61: Movimento de Mulheres por moradia.	117
Figura 62: Movimento Negro em luta.....	117
Figura 63: Manifestação de alerta das mudanças climáticas.....	118
Figura 64: Componentes e subcomponentes do déficit habitacional.....	119
Figura 65: Distribuição de unidades habitacionais PMCMV – Faixa 1 – Uberlândia/MG ...	125
Figura 66: Objetivos para o desenvolvimento sustentável.	130
Figura 67: 18º Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), Igualdade étnico-racial.	132

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conjunto de Variáveis dos dados do Programa Minha Casa Minha (2008-2020).	21
Quadro 2 - Déficit Habitacional, Por Situação do Domicílio – Brasil.....	70
Quadro 3 - Déficit Habitacional Local, Total e Relativo, 2022.	121
Quadro 4 - Déficit habitacional, por faixa de renda do MCMV, 2022.....	123
Quadro 5 - Déficit habitacional, Minas Gerais, 2022.	124
Quadro 6 - Déficit habitacional, por situação de moradia em Minas Gerais, 2022.....	126
Quadro 7 - Déficit habitacional, por sexo, 2022.....	127
Quadro 8 - Déficit habitacional, por cor/raça, 2022.	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais

BB - Banco do Brasil

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional da Habitação

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CadÚnico - Cadastro Único

CBS - Contribuição sobre Bens e Serviços

CEF - Caixa Econômica Federal

CEUP - Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas

Cemig - Companhia Energética de Minas Gerais

CGU - Controladoria Geral da União

COHAB - Companhias de Habitação Popular

ConCidades - Conselho Nacional das Cidades

Copasa - Companhia de Saneamento de Minas Gerais

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

FalaBr - Poder Executivo Federal

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FHC - Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FJP - Fundação João Pinheiro

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

HBB - Programa Habitar Brasil/BID

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS - Imposto sobre Bens e Serviços

Inocoops - Cooperativas Habitacionais

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional
MG - Minas Gerais
MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
ODS - Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável
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
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PCVA - Programa Casa Verde Amarela
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Partido Liberal
PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH - Política Nacional de Habitação
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU - Programa Nacional da Habitação Urbana
PPP - Parcerias Público-Privadas
PP - Progressistas
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira
PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PSL - Partido Social Liberal
PT - Partido dos Trabalhadores
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEPURB - Secretaria de Política Urbana

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM - Sistema Nacional de Habitação de Mercado

SPE - Sociedades de Propósito Específico

UFU - Universidade Federal de Uberlândia

UMM - União dos Movimentos de Moradia

UNE - União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO	13
Objetivos.....	19
Metodologia	20
SEÇÃO 1 – A MORADIA NO BRASIL.....	24
1.1 A origem da propriedade privada no Brasil	24
1.2 O conceito de renda da terra	33
1.3 A terra como mercadoria	37
1.4 O solo urbano enquanto mercadoria.....	39
1.5 A ideologia da casa própria como fetiche da mercadoria	41
1.6 O neoliberalismo, as novas relações de trabalho e a captura do subjetivo	44
SEÇÃO 2 - POLÍTICAS E PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL	47
2.1 A Ditadura militar, o BNH e a questão da moradia – breve histórico	51
2.2 Do BNH ao governo Sarney – análise crítica	54
2.3 A luta pela moradia e a Constituição de 1988.....	57
2.4 Década de 1990 e a chegada efetiva do neoliberalismo no Brasil	61
2.5 Os governos Lula e a questão habitacional.....	67
2.6 O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)	75
SEÇÃO 3 – O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	79
3.1 O <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff.....	83
3.2 O PMCMV no pré e no pós governos do PT – análise crítica dos dados	85
3.3 O caso do Estado de Minas Gerais	103
3.4 PMCMV em Minas Gerais	107
SEÇÃO 4	114

A SITUAÇÃO HABITACIONAL DO BRASIL: REALIDADE E PERSPECTIVAS	114
4.1 Limites históricas das políticas habitacionais e o papel dos novos movimentos sociais na luta pela reforma urbana	114
4.2 – O quadro habitacional do Brasil e de Minas Gerais	119
4.3 Existe solução para a questão habitacional no Brasil?	128
4.4 Mecanismos para o acesso a moradia no Brasil	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS	137

APRESENTAÇÃO

A construção deste trabalho não começou no dia em que fui aprovada no Doutorado em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Minha relação com a questão habitacional começou na construção da minha dissertação de mestrado, quando eu acreditei, por um tempo, que o meu foco de estudo seriam as mulheres que construíram o Conjunto Habitacional Campo Alegre – Módulo Ecológico em Uberlândia. Nesse processo compreendi que o tema central da minha pesquisa era, na verdade, a moradia e as contradições que a permeiam, algo indispensável ao pleno desenvolvimento humano e que, sob o modo de produção capitalista, é tratado como moeda de troca, ou seja, mercadoria.

As mulheres ainda são o tema central da minha atuação política, profissional e acadêmica, entretanto, sei que a questão habitacional não está descolada disso. Sobre este fato, cabe destacar o ocorrido no dia cinco de julho de 2020, quando recebi da Doutora Carmem Lúcia Costa – que foi minha orientadora no mestrado – uma citação da Professora e ativista antirracista bell hooks, onde se lia: “as feministas com o poder de classe, devem implementar programas de habitação de baixo custo que as mulheres tenham chances de possuir” (hooks, 2022, p.73). Essa passagem reafirmou as minhas convicções de que esse era o tema que eu deveria seguir pesquisando, afinal de contas a luta de classes apresenta um explícito recorte de gênero.

Esse pequeno trecho me inspirou a fazer inúmeras reflexões que vão muito além do campo da teoria acadêmica. A principal e considero que seja a mais importante, é de pensar qual era o meu papel enquanto professora e pesquisadora, questão esta que permeia a vida de muitas pós-graduandas e intelectuais. Tenho plena consciência de que embora seja uma mulher trabalhadora, possuo inúmeros “privilégios” por ser branca, escolarizada, heterossexual e me enquadrar no que chamamos de “classe média”. E mesmo reconhecendo o meu “lugar” dentro da sociedade de classes, entendo que também é minha tarefa pesquisar/propor formas para que as mulheres possam ter acesso a moradia, até hoje um privilégio de poucas.

O fato de hoje me enquadrar nesta “classe média” não me diferenciou dos milhares de brasileiros que cresceram escutando da família que era necessário priorizar a compra de um imóvel. Por muito tempo, especialmente, antes de ingressar na graduação em Geografia na UFU, não tinha dimensão do real significado dessa mensagem que quase sempre vinha

embutida do discurso da seguridade em se ter um local para morar, principalmente quando ocorrer de se perder o emprego, fonte de renda da quase totalidade da população brasileira.

Hoje, mais madura, consigo compreender perfeitamente o que era (e é) o sonho de tanta gente, pois, ter uma habitação própria é um passo fundamental para a construção da sua própria emancipação pessoal. Em especial quando falamos de mulheres, que, muitas vezes (infelizmente), ainda possuem dependência econômica e de moradia de seus parceiros.

Moradia e emprego para a população feminina, em especial para as que já são mães, é o primeiro passo rumo ao combate do histórico machismo estrutural presente em nossa sociedade. Entretanto, como materialista dialética que sou, que não tenho ilusões desta demanda vir a ser superada no Modo de Produção Capitalista, seria idealismo de minha parte.

Portanto, como alguém que vive, sonha, batalha e sente na pele a delícia e as dores de ser o que é, que faço desta tese meu instrumento de luta na guerra inglória contra o Capital! Não podemos aceitar que tenhamos tantas mulheres sem casa, enquanto temos tantas casas desabitadas!

INTRODUÇÃO

O conceito de lugar, amplamente discutido na Geografia, está intrinsecamente ligado à experiência humana e às práticas cotidianas que ocorrem no espaço habitado. A moradia, nesse sentido, representa um dos principais referenciais da vivência espacial do indivíduo, configurando-se como um lugar de pertencimento e identidade (Tuan, 1980). Mais do que um abrigo, a habitação é um espaço carregado de significados sociais e culturais, onde se estabelecem laços afetivos e dinâmicas de convivência que reforçam a noção de lugar como uma construção simbólica e vivencial (Relph, 1976). Assim, a moradia não é apenas um ponto no espaço geográfico, mas também pode ser um território subjetivo, com percepções individuais e coletivas que a tornam singulares, mas não só isso.

A relação entre lugar e habitação também está profundamente atrelada à organização social e à produção do espaço. Lefebvre (1991) argumenta que o espaço habitado não é neutro, mas o resultado justamente de relações sociais que refletem condições históricas, econômicas e políticas. A moradia, portanto, expressa não apenas a identidade de seus moradores, mas também as dinâmicas sócioespaciais mais amplas, como os processos de segregação urbana, desigualdade territorial e acesso à moradia digna (Santos, 1996).

Ou seja, a habitação possui um significado muito além de ser uma edificação com a função de abrigar os seres humanos, ela diz respeito, a um lugar onde “se realiza a prática cotidiana, instala-se no plano do vivido e que produziria o conhecido-reconhecido, isto é, é no lugar que se desenvolve a vida em todas as suas dimensões” (Carlos, p. 17, 2007). Esse espaço é onde os sujeitos produzem e reproduzem o seu modo de vida a partir das relações cotidianas que são estabelecidas com o/no espaço e com os pares (Carlos, 2007).

A possibilidade do habitar proporcionado pela moradia envolve um conjunto de dimensões que garante ao sujeito a segurança; a esfera privada da vida e a proteção das intempéries climáticas. E quando observamos essa circunstância é possível perceber como as relações são estabelecidas a partir desse lugar que “é a base da reprodução da vida” (Carlos, p.17, 2007).

A moradia possui para os sujeitos uma importância singular, visto que, esse é o local onde a vida acontece, é o espaço da vivência cotidiana, o ponto de partida no estabelecimento das mais diversas relações. Essas dimensões da vida atribuem um

significado distinto para a moradia que está para além de uma propriedade privada, em razão, de qualquer individuo carecer de um espaço que lhe proporcione condições de morar.

Essa necessidade é intrínseca ao desenvolvimento do ser humano, no entanto, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) a falta de acesso à moradia é um problema em todos os países do planeta e afeta cerca de 1,8 bilhão de pessoas (cerca de 20% da população mundial), sendo que, essa parcela da população mundial vive em condições de alta vulnerabilidade (Figura 1), por vezes, em situação de rua (ONU, 2020).

Figura 1: População sem moradia no centro de São Paulo, maior cidade da América do Sul.



Fonte: BBC News- Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>. Acesso em 11 de março de 2025.

Esse quadro não se alterou nos últimos anos, ao contrário, foi aprofundado pela pandemia de COVID-19 (2020), visto que essa circunstância desencadeou uma crise econômica profunda que levou milhares de pessoas a perderem sua fonte de renda. A ausência de renda fez com que parte dessa população ficasse ainda mais vulnerável, especialmente se considerarmos que a falta de pagamento de aluguéis ou mesmo de financiamentos relacionados à habitação levou a centenas de despejos (Figura 2).

Figura 2: Manifestação da Campanha Despejo Zero.



Fonte: Jornal Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/21/estado-de-sao-paulo-concentra-28-dos-despejos-durante-a-pandemia/>. Acesso em 11 de março de 2025.

Despejo? Mas a moradia não é um direito fundamental?! Os direitos fundamentais são, de acordo com Pinto (2009, p. 126) “direitos representativos das liberdades públicas, constituem valores eternos e universais, quem impõem ao Estado fiel observância e amparo irrestrito”. Na prática, o objetivo dos direitos fundamentais é garantir a dignidade da pessoa humana não só do ponto de vista jurídico legal, mas de maneira efetiva no cotidiano dos sujeitos (Pinto, 2009).

Sob o ponto de vista internacional, a moradia passou a ser reconhecida como um direito inalienável pela Organização das Nações Unidas (ONU) de modo oficial em 10 de dezembro de 1948 (Figura 3), com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). A questão da moradia é levantada na DUDH no artigo XXV, nº 01, ao apontar que “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao **alojamento**, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários” (ONU, 1948, **grifo nosso**). Embora, seja um avanço importante do ponto de vista jurídico legal, há pouca efetivação desse direito na prática.

Figura 3: Delegação japonesa com o manuscrito original da Declaração Universal dos Direitos Humanos durante visita à sede da ONU.

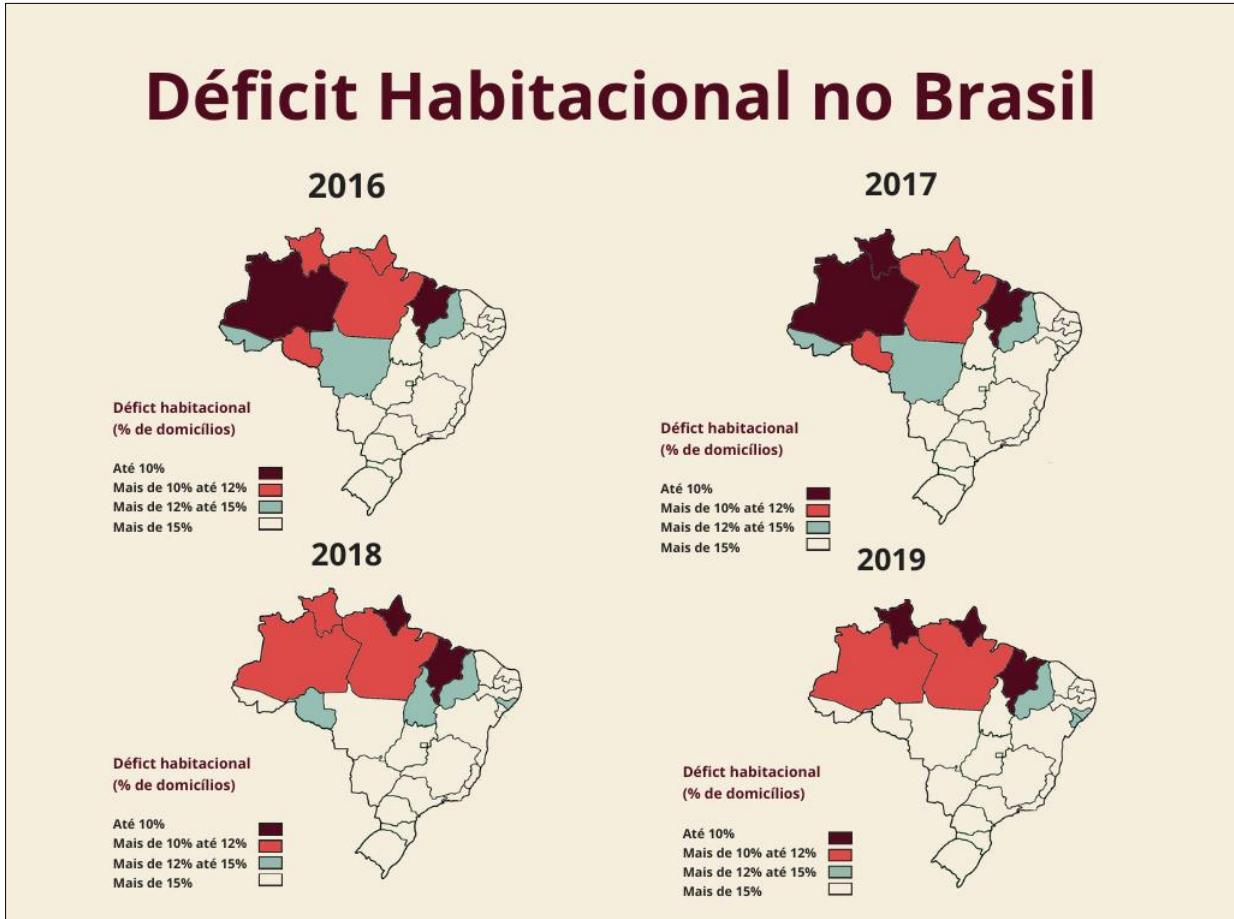


Fonte: ONU. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/81560-onu-uni%C3%A3o-europeia-e-pgr-celebram-70-anos-da-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 11 de março de 2025.

O Brasil, por exemplo, só ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU em 6 de julho de 1992, por meio do Decreto nº 591. Com isso, o Estado brasileiro passou a ser responsável por garantir o direito à moradia. A prerrogativa de moradia é um dever do Estado Brasileiro e um direito de cada cidadão, e está descrito na Constituição Federal, especificamente no artigo 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).

Entretanto, apesar da obrigação legal, a prática é muito diferente da teoria. O déficit de acesso à moradia no Brasil, que atingia quase 5 milhões de famílias antes da pandemia (Fundação João Pinheiro - FJP, 2021 – Figura 4), saltou para 5,8 milhões de moradias Entre agosto de 2020 e maio de 2022 (auge da pandemia) o número de famílias despejadas aumentou em mais de 300% (Despejo Zero, 2023)! Contudo, essa questão tem sido tratada a partir da falsa proposição de que faltam unidades habitacionais, em uma abordagem corporativista realizada pela Fundação João Pinheiro (Azevedo; Araújo, 2007).

Figura 4: Déficit Habitacional dos estados brasileiros entre 2016 e 2019.



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGhwIxulGq/view>. Acesso em 11 de março de 2025.

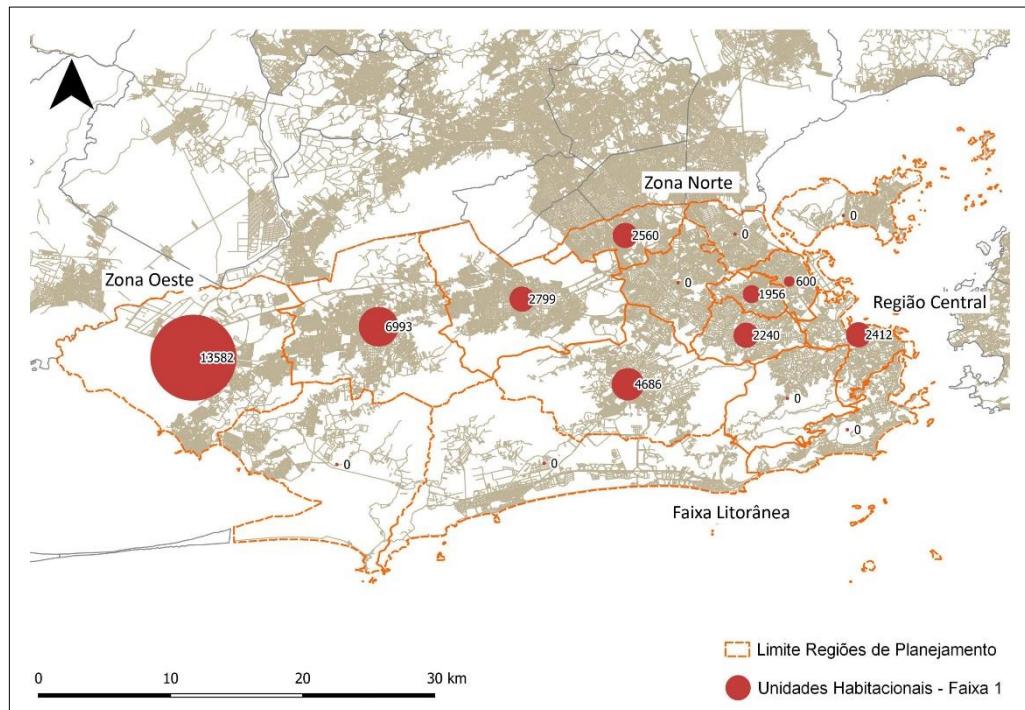
Nesse sentido, criou-se historicamente um verdadeiro imbróglio para os trabalhadores assalariados e empobrecidos. Com os rebaixados salários não é possível adquirir uma unidade habitacional, uma vez que, no modo de produção capitalista, a moradia é uma mercadoria e o seu acesso é restrito a quem pode pagar pelo seu valor de uso e de troca, sendo ele, muitas vezes, apenas de uso.

O Estado Brasileiro já realizou algumas intervenções no sentido de combater este hiato descrito acima, sendo o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a última que foi concretizada. Avanços significativos são reconhecidos, uma vez que foram entregues quatro milhões de moradias entre 2009 e 2019, mas ainda assim persiste o déficit habitacional.

A forma como foram constituídos os conjuntos habitacionais oriundos do PMCMV, verdadeiros “bolsões” de moradia popular, aprofundou o problema de mobilidade urbana, dificultando o acesso ao lazer e o direito à cidade (Figura 5). Essa questão significa, na

prática, a precarização da vida desses trabalhadores/as e o fomento à especulação imobiliária, aumentando o valor da terra, pois os conjuntos foram construídos nos limites das malhas urbanas das cidades, longe da grande maioria dos equipamentos urbanos de infraestrutura.

Figura 5: Distribuição das unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV/Faixa 1, na cidade do Rio de Janeiro.



Fonte: Grupo Habitação e Cidade (Observatório das Metrópoles). Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/retomada-do-programa-minha-casa-minha-vida-violencia-precarizacao-e-o-desafio-da-permanencia/>. Acesso em 11 de março de 2025.

É sob essa perspectiva que partimos da necessidade de compreender como ocorreu historicamente esse processo, fazendo com que uma parcela significativa da população brasileira não reúna condições materiais que possibilitem seu acesso à moradia própria, assim como a atuação do Estado brasileiro nesta questão ao longo do tempo.

Ao examinar os resultados, bem como os documentos públicos que tratam da situação habitacional do Brasil, a nossa hipótese é que o PMCMV (2008-2020) foi criado com vistas a atenuar os efeitos da crise econômica ocorrida em 2008, em especial no setor da construção civil. Esse fato ocorreu em um momento em que governo federal não possuía, de maneira efetiva, ações práticas que buscassem a elaboração de uma política efetiva de acesso à moradia própria.

Esse cenário ocorreu porque a principal diretriz do PMCMV não tinha como objetivo transformá-lo em um mecanismo efetivo de acesso à moradia. Na prática, o programa não

foi concebido para enfrentar o déficit habitacional onde ele era (e ainda é) mais crítico: entre a população de baixa renda, especialmente as mulheres negras e pardas, justamente as mais prejudicadas pela falta desse direito.

Objetivos

O objetivo principal que norteia o desenvolvimento desse trabalho é avaliar qual foi o papel do Programa Minha Casa Minha Vida (2008-2020), no que diz respeito ao déficit habitacional brasileiro. Para isso, levamos em consideração os recursos financeiros empenhados e como eles foram direcionados para as unidades da federação, bem como a divisão entre as faixas/grupos de renda.

A elaboração de um juízo de valor dessa grandeza nos instiga a fazer uma retomada histórica para que possamos compreender as causas também históricas que impedem a classe trabalhadora empobrecida de ter acesso à moradia, o que gera o chamado déficit habitacional. Esse processo carece de um entendimento aprofundado sobre os significados do acesso à casa própria em um contexto em que isso é tratado como mercadoria, especialmente para as mulheres, que são as que mais sofrem com a ausência desse direito, como já explanado.

Nesse contexto, é imprescindível examinar o papel do Estado Brasileiro no que concerne ao histórico da questão habitacional, em particular, entre os anos de 2008-2020, quando vigorou o PMCMV, que fazia parte de uma série de ações de infraestrutura urbana desenvolvidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), duas das principais iniciativas políticas dos governos da época.

Além disso, entendemos que era necessário realizar um diagnóstico (em números) do PMCMV (2008-2020). Os resultados concretos são fundamentais para saber, justamente, a abrangência dessa política pública, bem como a quantidade de recursos empenhados, assim como ocorreu a distribuição entre as unidades da federação e, no caso do estado de Minas Gerais, como esse processo ocorreu entre os municípios e quais foram os critérios estabelecidos para isso.

Metodologia

Estabelecer a metodologia em uma pesquisa é primordial e proporcionalmente difícil, considerando que é uma das etapas mais desafiadoras de todo o processo. Se faz importante salientar que ao delimitar uma metodologia o pesquisador estabelece um caminho para a compreensão desse fenômeno (Demo, 1987).

Na primeira seção intitulada “A moradia no Brasil”, optamos por uma abordagem qualitativa que, de acordo com Silva e Mendes (2013, p.207), “baseia-se na compreensão e na interpretação dos fenômenos a partir de suas representações” e, ao analisá-los, é necessário empregar um conjunto de técnicas específicas que, no nosso caso, optamos pela pesquisa documental e pela pesquisa teórica. Silva e Mendes (2013) defendem a ideia de que a pesquisa teórica é fundamental em processo de investigação similares ao nosso, não no sentido de ser repetitivo, mas sim sob a ótica de que a cada novo exame tem-se a possibilidade de ocorrer uma leitura a partir de uma nova perspectiva. O intuito principal desse tipo de revisão é situar o objeto de estudo dentro de um quadro teórico, no qual se identifica informações já levantadas e as brechas, criando assim um ponto de partida (Luna, 2000).

Nesse sentido, inicialmente buscamos construir um caminho para o entendimento do advento da propriedade privada no Brasil e as consequências desse processo para as camadas populares, levando em consideração os conceitos de renda da terra elaborados por Adam Smith (1996), Thomas Malthus (1996), David Ricardo (1996) e Karl Marx (2008). Em seguida, foi necessário circunscrever a mesma questão da terra enquanto uma mercadoria de natureza peculiar que não se reproduz e possui em sua essência uma característica monopolista, preceito fundamental em nosso manuscrito. Dito isso, é importante ressaltar que Marx (2016) foi a principal referência visitada acerca do conceito de mercadoria, bem como os seus valores (uso/troca). O referido autor não tratou, de maneira direta, do conceito “terra” no contexto urbano, fazendo com que precisássemos contextualizar a sua teoria no urbano e na cidade. Em seguida, buscamos compreender de onde surgiu a “necessidade de se possuir” uma unidade habitacional própria e como a classe trabalhadora se relacionava (e se relaciona) com essa mercadoria ao longo do tempo, até o presente. E, por último, ainda na primeira seção, realizamos um levantamento das políticas habitacionais brasileiras desenvolvidas ao longo da história, em nível nacional, com o objetivo de compreender como o Estado tratou a questão habitacional em suas diferentes etapas até o ano de 2008, justamente quando se iniciou o PMCMV.

Na segunda seção, apresentamos a concepção do PMCMV, gestado e iniciado no segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (filiado ao Partido dos Trabalhadores - PT), em 2008, dentro do PAC, como já destacado. Abordamos desde seu início até o fim, em 2020, sendo a mais recente das políticas habitacionais de abrangência nacional.

Na terceira seção, elaboramos um balanço geral dos resultados do PMCMV, com dados e informações obtidas por meio de solicitação nº 59016.001922/2021- 41 na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal (FalaBr) em 2021 pelo, na época, Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). O conjunto de dados e informações obtidos foi composto por 23 variáveis e 166.754 observações (Quadro 1).

Quadro 1 - Conjunto de Variáveis dos dados do Programa Minha Casa Minha (2008-2020)

Variável	Nome da Variável
1	Região
2	Unidade da Federação (UF)
3	Município
4	Código Município IBGE
5	Sigla do Programa
6	Modalidade
7	Faixa/Grupo renda
8	Sigla Origem
9	APF/Cod Empreendimento
10	Nome do Empreendimento
11	Agente Financeiro
12	Ano da Assinatura
13	Ano da Assinatura PF
14	Percentual de Obra
15	Valor da Operação
16	Valor do Investimento
17	Valor do Financiamento
18	Valor do Subsídio
19	Valor do Subsídio FGTS
20	Quantidade de Unidades Contratadas
21	Quantidade de Unidades Distratadas
22	Quantidade de Unidades Entregues
23	Razão Social do Proponente

Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.Br - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

A análise descritiva dos dados ocorreu no Software R, considerando sete variáveis, sendo elas: unidade da federação; região, municípios; recursos; empresas; agente financeiro e a faixa/grupo de renda. Ao agrupar esse conjunto de informações, o nosso intuito era identificar como foi executada a distribuição dos recursos no território brasileiro e, particularmente, no estado de Minas Gerais (MG), bem como verificar em qual faixa/grupo de renda foi empenhado a maior parte do recurso, de modo a fazer uma proporção entre o total investido e o número de atendidos. Cabe destacar que partimos do pressuposto de que o cruzamento dessas informações forneceria evidências seguras de quais grupos foram atendidos pelo Programa.

Assim, com base nas análises descritas no parágrafo anterior, foi possível que conseguíssemos fazer apontamentos sobre os resultados concretos do PMCMV, tanto a nível nacional, como também a nível estadual, conforme pretendido. A leitura das informações nos proporcionou conhecer os períodos em que houve os maiores e menores investimentos, quais foram as instituições financeiras que operaram, a distribuição dos recursos entre os entes da federação e, no caso do estado mineiro, quais municípios foram privilegiados. Investigamos ainda o que para nós era o principal: qual a faixa de renda que recebeu a maior parte dos recursos.

Na quarta seção, a ideia inicial foi analisar o perfil socioeconômico dos beneficiários abordando a questão de gênero, o que, no entanto, não foi possível, visto que, ao realizar a solicitação nº80002.001361/2024-78 dos dados pela Plataforma FalaBr, direcionada ao Gabinete da Secretaria Nacional da Habitação e respondida pelo Departamento de Planejamento e Política Nacional de Habitação, fomos informados sobre a não existência dos dados (Brasil, 2024). A falta desses dados cria uma lacuna significativa para uma avaliação efetiva da política. Embora a lei priorize as mulheres como proprietárias das moradias, a ausência de informações detalhadas impede uma análise robusta sobre quem são os verdadeiros beneficiários dessa política pública

No entanto, apesar de a ideia inicial não se concretizar, este trabalho trilhou outros caminhos e neste quarto capítulo observamos os dados do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação João Pinheiro (FJP) sobre o déficit habitacional no ano de 2022. Nesse sentido, buscamos cruzar os resultados do PMCMV e os dados que indicam a ausência de acesso à moradia, em especial no estado de Minas Gerais.

Além disso, conseguimos construir um perfil de quem não tem acesso a moradia, em que observamos que as mulheres pardas/pretas em situação de vulnerabilidade socioeconômica são justamente as que não possuem esse acesso. Nessa perspectiva, consideramos que saber quem necessita (de fato e de direito) da garantia de acesso à moradia própria é uma informação importante para aprimoramento das políticas habitacionais e dos mecanismos para o seu ingresso.

Ao propor soluções por meio de instrumentos que facilitem o acesso à moradia – especialmente para mulheres negras e pardas de baixa renda –, consideramos o conjunto de desigualdades sociais que esse grupo enfrenta historicamente. Para tal, nos amparamos nas diretrizes da Agenda 2030, que foi elaborada pela ONU e ratificada pelo Brasil, visto que a questão da moradia permeia diretamente quatro dos dezessete Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Para finalizar, com base na avaliação concreta da realidade brasileira, elaboramos em nosso último capítulo: mecanismos de combate a especulação imobiliária, com critérios de seleção de beneficiários para a política pública que considere o perfil prioritário e elementos que visam a arrecadação de recursos para a constituição de uma Política Nacional de Aluguel Social. As proposições aqui apresentadas para facilitar o processo de acesso à moradia são a principal contribuição deste trabalho.

Entretanto, não nos enganemos, tampouco aos leitores: a solução efetivamente capaz de acabar de uma vez por todas com o déficit habitacional em nosso país perpassa pelo fim da propriedade privada dos meios de produção (e da terra, por óbvio), algo que, infelizmente, não está em nosso horizonte, justificando o que nos levou a apresentar as soluções propostas, críveis de serem executada no regime econômico que nos governa.

SEÇÃO 1

A MORADIA NO BRASIL

1.1 A origem da propriedade privada no Brasil

A construção histórica do que hoje chamamos de território brasileiro e até a identidade nacional são baseadas na unidade territorial, o que atribui um valor ainda maior para a terra. A constituição histórica dessa circunstância começa com o processo de invasão europeia, em especial dos portugueses que, para gerir o território da nova colônia além-mar, instituiu o regime de Sesmarias² em 1530 por meio da Carta de Poderes concedida a Martin Afonso de Sousa (Silb, s/d). É importante salientar que o objetivo da Coroa Portuguesa ao utilizar o regime de sesmaria no Brasil era fomentar a colonização do novo território (Silb, s/d), garantindo a sua posse.

Esse regime durou no Brasil, do ponto de vista legislativo, até 7 de julho de 1822, quando foi suspensa a concessão de sesmarias pelo então príncipe regente Dom Pedro. De maneira objetiva, essa alteração se deu em função da Independência do Brasil (Figura 6), algo que já estava sendo gestado pelas elites locais, em especial os latifundiários e senhores de pessoas escravizadas. Portanto, esta mudança na lei faria com que o arcabouço jurídico português deixasse de ter valor sobre o novo território nacional, que logo seria emancipado de maneira definitiva do país europeu (Oliveira; Faria, 2009).

² A Lei da Sesmaria foi criada em 26 de junho de 1375, por Dom Fernando I e foi transplantada para o Brasil em 1530, onde a Coroa Portuguesa cedia as suas terras para que pessoas de sua confiança pudessem produzir e podia retomá-las a qualquer momento caso não estivesse sendo utilizada para a produção.

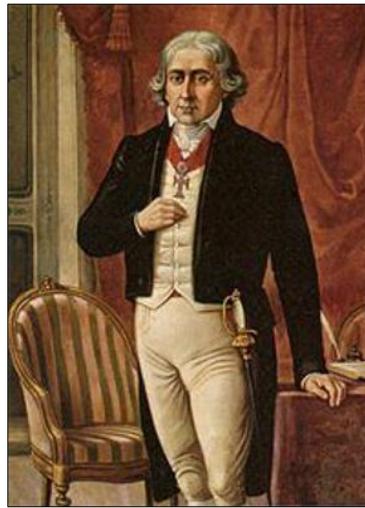
Figura 6: Tela "Independência ou Morte" (1888) de Pedro Américo.



Fonte: Instituto Educarte. Disponível em: <https://www.institutoeducarte.org.br/post/independ%C3%A3ncia-do-brasil-parte-1-2-hist%C3%B3ria-1>. Acesso em 11 de março de 2025.

Entretanto, esta alteração criou um verdadeiro problema, em especial nas áreas rurais, pois causou uma desorganização na distribuição das terras oriundas da ex-colônia, irritando sobremaneira os latifundiários, base política importante do novo império brasileiro que se consolidava. Este fato levou o parlamentar José Bonifácio Andrada e Silva (Figura 7) a propor um Projeto de Lei (PL) que tinha como ideia principal regularizar as posses e a revalidação da concessão das sesmarias, uma vez que, de acordo com Bonifácio, não era possível encerrar com o modelo vigente sem criar uma política que regulamentasse esta questão (Cavalcanti, 2005). O projeto também tinha como objetivo facilitar o acesso à terra para imigrantes europeus pobres, indígenas, mulatos e negros libertos. No entanto, essa proposta nunca foi colocada em prática, pois ameaçava os interesses dos grandes proprietários de terras (Cavalcanti, 2005). Curiosamente, esse conflito de interesses persiste até os dias atuais, mesmo que de forma indireta.

Figura 7: Pintura de José Bonifácio, considerado por muitos como o “patrônio da independência brasileira”.



Fonte: NEAMP – PUC-SP. Disponível em: <https://neamp.pucsp.br/liderancas/jose-bonifacio-de-andrade-e-silva>. Acesso em 11 de março de 2025.

Uma vez que o PL de Bonifácio não foi aprovado, o fim da concessão das sesmarias seguiu. Portanto, de 1822 e até 1850 a terra poderia pertencer a quem a quisesse e pudesse ocupar, criando a figura do posseiro, algo novo, mas que de maneira indireta também existe até hoje. Portanto, até metade do século XIX a terra não era identificada como mercadoria, uma vez que ela não podia ser comprada e nem vendida (Rodrigues, 2022).

Do ponto de vista teórico, esse fato é muito relevante para nossa pesquisa, pois contraria a noção de que tudo sempre foi tratado como mercadoria. Na realidade, o acesso à terra como um direito básico à moradia só se transformou em objeto de compra e venda com a consolidação do capitalismo. No Brasil recém-independente de Portugal, essa lógica ainda não estava totalmente estabelecida. Foi apenas com o avanço desse sistema econômico excludente que a terra se tornou um bem mercantil, adquirindo valor monetário e sendo negociada como qualquer outra mercadoria. Portanto, foi o progresso do modelo econômico mercantil para o industrial que fez com que a terra passasse a ser vista como mercadoria, ou seja, com os efeitos da Revolução Industrial se espalhando por toda a Europa e ecoando também nas antigas colônias, a terra passou a ser tratada como bem material, inclusive muito valiosa, haja vista a sua capacidade de geração de lucros através de seu comércio como propriedade privada e, ainda, a partir do seu uso, de se produzir novos bens que também poderiam ser vendidos, aumentando ainda mais seu valor como bem material (Cavalcanti, 2005).

Sob essa nova lógica – que passou a tratar a terra como mercadoria – e pressionado pelo cenário econômico internacional (especialmente pela Inglaterra), o tráfico de africanos escravizados, que sustentava a economia brasileira desde a colonização, começou a ser contestado. Sobre isso, Arruda (2008, p.47-62) mostra como os ingleses, desde antes da independência brasileira, tinham interesse direto no fim da escravização de negros naquele que se tornaria o maior país da América do Sul. Isso se dava pois desde, o fim do século XVIII, as transações comerciais, historicamente favoráveis aos ingleses, haviam se invertido. E o motivo principal era o que o autor chama de “Fenômeno Brasil”, ou seja, a grande produção de bens brasileiros que estavam sendo importados e explorados comercialmente pelo Reino Português!

Ainda Arruda (2008, p.53), nos mostra que:

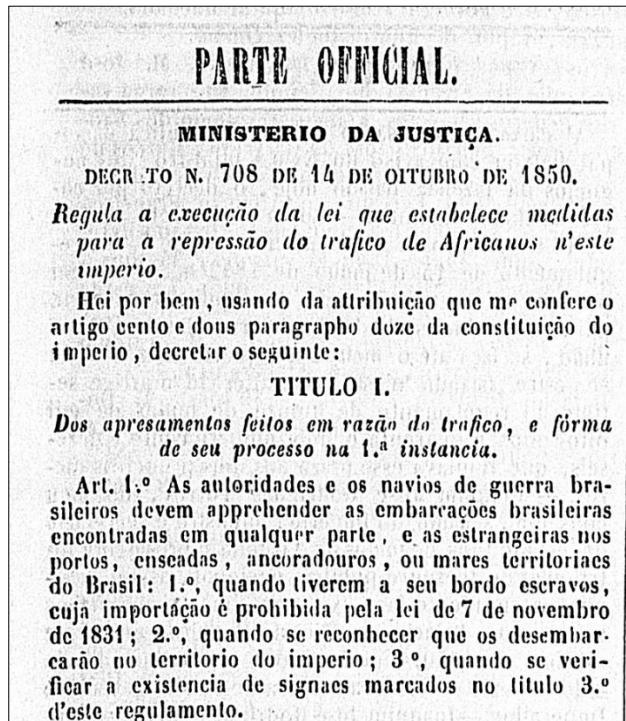
O algodão brasileiro, produzido no Maranhão e em Pernambuco, alimentava, concomitantemente, três processos de industrialização coetâneos: inglês, francês e português (Arruda, 2008: 53).

Podemos perceber, facilmente, que não faltava, para a Inglaterra, pretextos para pressionar pelo fim do regime de escravização de negros em nossas terras, já que era este o motor (mão de obra abundante e barata) deste crescimento econômico lusitano e, após a independência brasileira, do enriquecimento das elites locais que davam sustentação política ao novo reino liderado por Dom Pedro I.

Ao mesmo tempo que precisava forçar o fim do regime escravista, o reino inglês não queria guerras ou indisposições com seu novo e próspero parceiro comercial, já que antes as relações eram intermediadas por Portugal. Para isso, era necessário, além da pressão comercial, também a da opinião pública, com a imprensa britânica e os discursos públicos de seus líderes, sempre batendo no que ficou conhecido como “repúdio universal ao tráfico de negros”, que, na verdade, nada mais era do que uma estratégia para criar condições materiais e imateriais nas antigas colônias francesas, espanholas e portuguesas (principalmente) para que suas intenções dessem certo (Carvalho, 2012).

Foi este o contexto que levou, em 4 de setembro de 1850, a ser aprovada no Brasil a Lei Euzébio de Queiroz (Figura 8), que abolia em definitivo o tráfico de pessoas negras escravizadas em território nacional (Cavalcanti, 2005) e, logo em seguida, aos 18 dias de setembro de 1850, a Lei de Terras, na qual só seria reconhecido como proprietário quem pudesse pagar por esse bem (Rodrigues, 2022).

Figura 8: Foto da publicação do Decreto N.708, Lei Eusébio de Queirós, proibindo o tráfico de pessoas negras no Brasil, em 1850.



Fonte: BN Digital Brasil. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/dossies/periodicos-militares-na-hemeroteca-digital-brasileira/o-desenvolvimento-dos-periodicos-militares/>. Acesso em 11 de março de 2025.

À primeira vista, ambas as leis não parecem estar interligadas, mas estão, e muito, pois esse novo cenário em relação a mão de obra escravizada fez com que fosse retomado o debate sobre o ordenamento jurídico em relação à terra, uma vez que era necessário legitimar a posse – prática comum no final do período colonial – e revalidar as concessões oriundas do regime de sesmaria (Cavalcanti, 2005).

O desenvolvimento das forças produtivas inaugurava uma nova etapa no Capitalismo Industrial Europeu recém-nascido, que era a necessidade de se transformar qualquer bem, em especial o material e colonial, em algo com valor de troca. Na prática, a terra “perdeu” juridicamente a sua condição natural de produção e se transformou em uma mercadoria passível de compra e venda (Gadelha, 1989).

Conseguimos compreender, portanto, que o principal objetivo da Lei de Terras era constituir novas formas de apropriação do solo, fazendo com que esta adquirisse valor agregado, e que os seus proprietários, a partir dela, obtivessem renda (Gadelha, 1989). A lei determinaria o preço das terras para os posseiros, mas apenas para pequenas propriedades – e mediante um processo extremamente burocrático. Na prática, essa medida servia para manter intacta a estrutura latifundiária (Gadelha, 1989).

No geral, podemos afirmar que esta lei foi estruturada para que o poder público pudesse ter controle da terra (Cavalcanti, 2005), sendo necessário destacar que os arcabouços jurídicos eram, na época, formulados pela elite da sociedade e que, de alguma forma, esse aparato também os beneficiava.

Para regulamentar a Lei de Terras, foi publicado em 30 de janeiro de 1854 o decreto nº 1.318 criando os instrumentos legais para a demarcação entre as terras públicas e as privadas (Gadelha, 1989). A normalização previa que todos os que tivessem terras deveriam registrá-las na paróquia de sua localidade (Cavalcanti, 2005). A arbitrariedade da lei era tamanha a ponto de os pequenos posseiros que não pudessem pagar pelo registro serem expulsos ou continuassem a trabalhar em “suas” terras sob a ordem dos novos proprietários (Gadelha, 1989). Na prática, a lei tornou o título da terra mais importante que do que a posse real da terra (Oliveira; Faria, 2009), pois o que passou a ter valor perante a lei era o registro da terra no cartório, posto que sem isso não existia propriedade.

A partir dos marcos legais descritos acima, podemos observar que a constituição da propriedade privada da terra no Brasil é um processo que se concebeu juntamente com o desenvolvimento do capitalismo industrial, se estruturando de maneira desigual, contraditória e fundamentado em um caráter rentista (Oliveira; Faria, 2009). Este rentismo beneficiou especialmente os grileiros (Figura 9), que se apropriaram de terras públicas de forma indevida – como já tratado na situação dos posseiros - utilizando-se desta grilagem se apropriando também da renda gerada por essa terra (Oliveira; Faria, 2009).

Figura 9: Charge que retrata o reflexo da Lei de Terras, de 1850: grilagem por parte das elites, no passado e no presente.



Fonte: Lei de Terras e suas implicações. Disponível em: <https://rodriguesdorea.wordpress.com/2020/10/11/lei-de-terras18508o-ano-d-historia/>. Acesso em 11 de março de 2025.

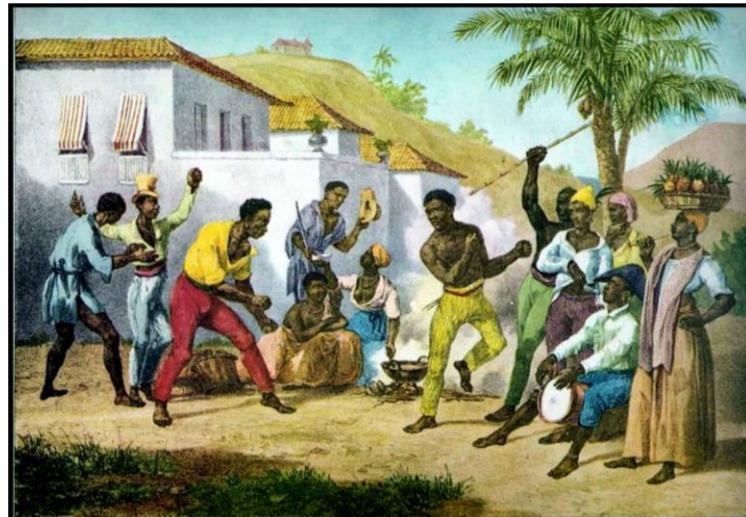
Algo que merece destaque é que esses marcos legais, além de privilegiar e legitimar a elite agrária no Brasil, tinham por objetivo impedir o acesso dos trabalhadores livres à terra, em um contexto em que já se discutia a libertação dos escravizados. Ou seja, a incorporação da terra à lógica do modo de produção capitalista em desenvolvimento foi parte fundamental do processo de formação territorial no Brasil, uma vez que essa foi uma maneira de agrupar as elites do período colonial, então regionalizadas (Prieto, 2016).

Ainda acerca deste período imperial, cabe destacar um dos mais importantes marcos de nossa história: em 13 de maio de 1888 finalmente ocorreu a abolição da escravização de pessoas negras. É importante salientar que nosso país foi também o último, entre todas as nações, a realizar esse feito, e com muita resistência de sua elite, em especial a agrária, tanto é que este foi um dos principais fatores que levou ao fim da monarquia brasileira, pouco tempo depois.

Evidentemente que este processo não se deu da maneira romântica que muitos, até hoje, propagam. Além da pressão externa, houve muitos confrontos pelo país, tanto durante o período colonial (aquelobamentos em praticamente todos os estados e Conjuração Baiana

– 1798) como no monárquico (Revolta dos Malês – 1835 – Figura 10 e Balaiana – 1838/1841)³.

Figura 10: Pintura da época retratando Salvador durante a Revolta dos Malês.



Fonte: Jornal Grande Bahia. Disponível em: <https://jornalgrandebahia.com.br/2023/01/88-anos-da-rebeliao-dos-escravos-males-por-joaci-goes/>. Acesso em 11 de março de 2025.

Mas não pensemos que as elites brasileiras acolheram os ex-escravizados, pelo contrário, ao mesmo tempo que as lutas populares que desembocaram na Lei Áurea derrotaram o regime escravista e racista, as elites brasileiras, juntamente com a classe política, nada fizeram para criar condições dignas ao povo negro, deixando-o às margens da sociedade (Fernandes, 1989) (Figura 11).

³ Citamos brevemente aqui apenas alguns dos principais movimentos que tinham, entre suas pautas, o fim da escravidão de pessoas, mas houve centenas de outros levantes e revoltas com os mesmos objetivos por todo o território nacional.

Figura 11: Resumo didático do que foi feito com a população negra ao longo da história brasileira.



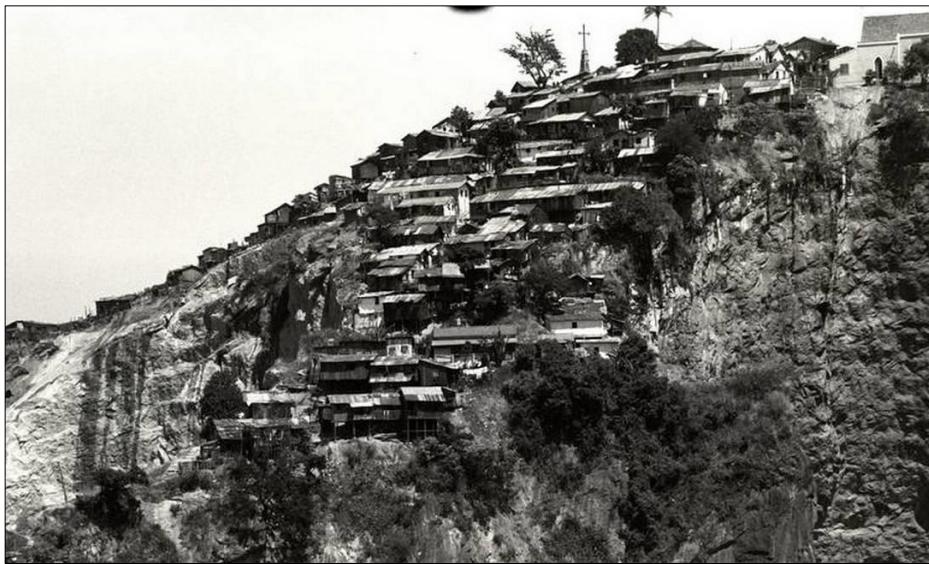
Fonte: Portal Arvoreagua. Disponível em: <https://arvoreagua.org/agronegocio/lei-de-terrass-de-1850-consolidou-o-latifundio>. Acesso em 11 de março de 2025.

Acerca dessa questão, cabe citar aqui Azevedo et al., (2009, p. 15): “a alternativa à escravidão, para negros pobres, era a liberdade precária, possível apenas na órbita da dependência pessoal, sob pena de estadia no xilindró por vadiagem – e vadios viraram recrutas às pencas”.

Portanto, com o fim do regime escravista, criou-se um novo problema que até então evita-se enxergar: a questão da terra para os negros recém libertos, em especial moradias, já que, muitos deles, acabaram migrando para as cidades maiores em busca de emprego e renda; uma vez que foram desabrigados das antigas fazendas onde eram escravizados, tal situação, inclusive gerou um crescimento expressivo da população paulistana e fluminense na época (Maricato, 1997). Sem recursos financeiros para buscar onde viver nestes grandes centros que se formavam, muitos passaram a ocupar cortiços insalubres ou a formar os primeiros núcleos do que depois seriam denominadas favelas, como no caso do Rio de Janeiro, com o Morro da Providência (Figura 12) no início do século XX (Abreu, 1987).

Esse processo de moradias irregulares distantes das áreas centrais consolidou um padrão de segregação socioespacial que se intensificaria ao longo do século XX, estando presente até hoje (Holston, 2008).

Figura 12: Morro da Providência, considerada primeira favela brasileira tendo seu início em 1897.



Fonte: Jornal O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/primeira-favela-do-brasil-morro-da-providencia-completa-120-anos-21378057>. Acesso em 11 de março de 2025.

Dando um salto temporal, podemos afirmar que entre as décadas de 1940 e 1970, a ausência de políticas habitacionais voltadas para a população negra aprofundou (ainda mais) essa exclusão. Com o país passando por sua industrialização (mesmo que tardia e incompleta), houve um grande êxodo rural, e muitos migrantes do interior (principalmente negros) se estabeleceram nas favelas, superlotando as existentes e criando novas, evidenciando a ausência do Estado que, como veremos ao longo do capítulo, criaria programas habitacionais somente para a classe média, majoritariamente branca (Bonduki, 2014). Esse cenário fortaleceu a dicotomia entre os espaços urbanos formais e informais, reforçando desigualdades raciais e territoriais que persistem até hoje (Maricato, 1997).

1.2 O conceito de renda da terra

Antes de nos aprofundarmos nos problemas sociais e econômicos derivados da ausência da distribuição de terras ao longo do século XX e XXI, é importante discutirmos, do ponto de vista conceitual, a renda oriunda de seu uso, algo importante para a compreensão da realidade social brasileira, como nos mostra Oliveira (2007). Para isso, optamos por criar esta breve seção, onde vamos falar concisamente do conceito de renda na

terra na economia política, falando de modo sintético da compreensão desta para quatro dos seus principais autores: Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo e, por último, Karl Marx.

Pai do liberalismo econômico, Adam Smith foi o primeiro a trabalhar este conceito de maneira mais aprofundada. Para ele, “o preço pago pelo uso da terra ao seu proprietário” (1996, p. 187) seria, em linhas gerais, a renda da terra. Ainda para o mesmo autor, esta renda da terra seria fundamental, inclusive, para o desenvolvimento social. “A expansão das melhorias e do cultivo da terra tende a elevar a renda da terra de maneira direta. A parcela do proprietário da terra na produção necessariamente aumenta com o crescimento da produção (Smith, 1996, p. 70)”.

Ainda Smith (1996, p.21), defendia que a sociedade evoluída deveria ser repartida em três agrupamentos sociais: os que exploram a renda da terra, os assalariados e os que lucram com o Capital. E complementa, afirmando que a vontade destes donos de terra, se relacionam com as dos outros dois grupos (1996, p.272), ou seja, para ele, os interesses dos que recebem salários e dos donos das propriedades se relacionam, justificando assim, sua manutenção e importância social tal como é.

Thomas Malthus, ao tomar conhecimento da obra smithiana, discorda de sua definição de renda da terra. Para ele, esta seria definida como:

[...] a parcela do produto total que fica para o proprietário da terra depois de pagas todas as despesas, de qualquer tipo, referentes ao seu cultivo, inclusive os lucros do capital empregado, estimados segundo a taxa usual e ordinária de lucro do capital agrícola no período considerado (Malthus, 1996, p.81).

Em sua teoria, Malthus (1996, p.84) tenta mostrar que o que leva ao excedente do valor do que é produzido na exploração da terra, são três coisas:

- 1- A terra gerar bens suficientes para a manutenção da vida humana;
- 2- Geração de demanda pelos produtos proporcional à sua produção e;
- 3- Melhora das terras através de técnicas humanas.

Já para a perda do valor da renda da terra, estas são diametralmente opostas às que levam ao excedente, ou seja: “a diminuição do capital, a diminuição da população, um sistema ruim de cultivo e um baixo preço de mercado de produtos agrícolas” (Malthus, 1996, p. 105).

Estudando a obra malthusiana, David Ricardo nos brindou com sua própria teoria para explicar este conceito. Para ele:

A parte do valor do produto total que resta ao proprietário após o pagamento de todas as despesas de qualquer espécie correspondente ao cultivo, incluindo-se nestas despesas os lucros do capital empregado, calculados segundo a taxa usual e comum dos lucros do capital agrícola no período de tempo considerado (Ricardo, 1988, p.194).

Portanto, compreendendo que a renda da terra se constitui “como parte do produto da terra paga ao seu proprietário pelo uso das forças originais e indestrutíveis do solo” (Ricardo, 1988, p.34), propôs o que chamou de Lei da Renda Fundiária, onde postulou que a produção originária das terras cultiváveis custava um valor menor, mas comercializadas igualmente às demais, gerando então um montante de renda fundiária proporcional, justamente, à diferença do que era produzido.

Estes três economistas clássicos trouxeram importantes contribuições na compreensão da renda da terra, entretanto, foi Karl Marx, em sua obra mais extensa, “O Capital”, que nos trouxe àquela que será a definição que permeia nosso trabalho.

Como vimos acima, para Smith (1996) só tínhamos um tipo de renda da terra, enquanto para Ricardo (1996) tínhamos só a renda diferencial. Marx (2008) no entanto, vai além, baseando-se em ambas as teorias, ele propõe a divisão da renda diferencial em: de monopólio e absoluta, algo completamente impensado até então.

Ainda com base na ideia ricardiana de renda fundiária (Ricardo, 1996), o alemão demonstrou (2008) que não existia somente a renda capitalista da terra, mas também as pré-capitalistas, pois o sistema econômico então vigente não havia sido superado em toda a Europa, levando ao convívio entre propriedades feudais e as capitalistas desenvolvidas. Ainda sobre isso, o mesmo autor demonstra que a relação entre terra e Trabalho, na verdade, seria uma relação social.

Nesse sentido, Bottomore, (2001, p.305) disserta que:

O ponto de partida de Marx, que distingue sua teoria de quase todas as outras, é que a renda é a forma econômica das relações de classe com a terra. Em consequência disso, a renda não é entendida como uma propriedade da terra, embora possa ser afetada pelas variações da qualidade e da disponibilidade das terras, mas como uma propriedade das relações sociais.

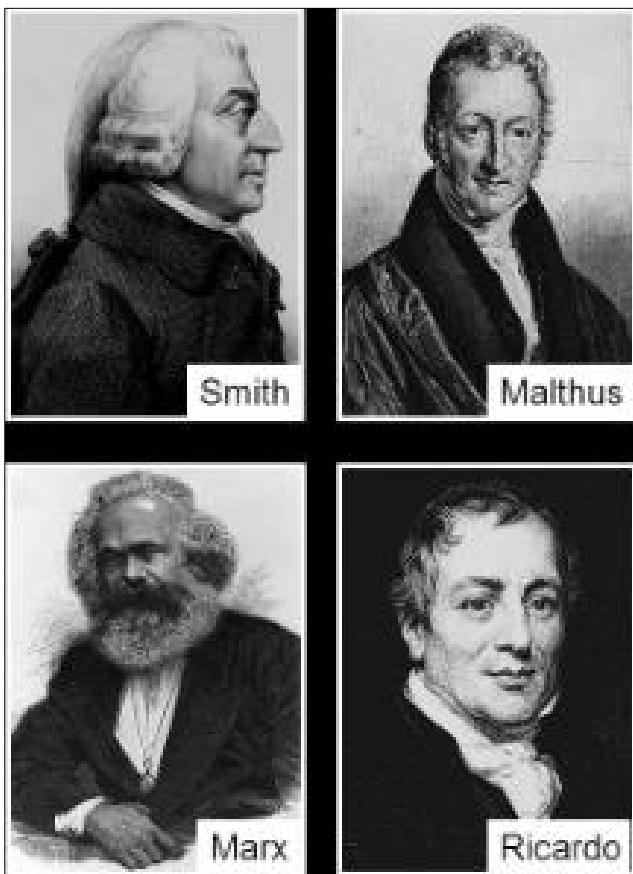
Assim, Marx (2008) inova, com base em sua análise, em mostrar que a renda, na verdade, seria uma forma de monopólio de uma determinada classe social (exploradores)

sob partes da terra disponível para o povo. E mais, apresenta as formas de divisão da renda pré-capitalista e capitalista da terra, sendo estas:

- *Renda pré-capitalista da terra:*
 - (1) Renda em trabalho: Para Marx (2008: 1045), este é um estágio onde o produtor, com suas próprias ferramentas, ara seu terreno em parte da semana e, na outra parte, trabalha de graça nas terras do proprietário do terreno.
 - (2) Renda em produto: Nesta relação, o produtor lava as terras do proprietário e na fase da colheita, recebe sua remuneração com parte da colheita.
 - (3) Renda em dinheiro: Aqui, o produtor, não coloca o lavrador para trabalhar em sua terra, mas paga-lhe um preço por seu trabalho em forma monetária (Marx, 2008, p.1053). Este terceiro caso, ainda para o mesmo autor, evidencia uma atividade urbana presente, bem como a circulação de dinheiro no espaço urbano.
- *Renda capitalista da terra:*
 1. Renda diferencial I: É a subtração da fertilidade natural do solo pela localização destas terras quando comparada ao mercado. Merece destaque ainda alguns fatores:
 - a. a distribuição dos impostos;
 - b. as desigualdades regionais de produção; e
 - c. a desigualdade na repartição do capital entre os arrendatários (Marx, 2008, p.868).
 2. Renda diferencial II: Agora, temos a presença do Capital investido pelo produtor ou pelo poder público para melhora da produção ou, até mesmo, de onde se localiza a propriedade, como a construção de vias para melhor acesso e escoamento.
 3. Renda absoluta: Esta acaba por ser a relação monopolista realizada pela propriedade privada, ou seja, parte da extração da mais-valia gerada pelo trabalho explorado, que se transforma em renda para o proprietário da terra (Marx, 1988).
 4. Renda de monopólio: Segundo o mesmo autor (1988, p.216), esta ocorre quando uma parte do povo (em geral sua elite burguesa) aceita desembolsar valores além da oferta de mercado para consumo de algum bem, que pode ser específico ou produzido de forma reduzida (Marx, 1988).

Para concluir esta seção, é importante entendermos o que vem a ser a renda da terra para cada autor (Figura 13). Lenz (2007, p.16) resume bem o que os conceitos aqui trabalhados. Para ele: “diferenças localizam-se principalmente, na interpretação da renda da terra como ou uma subtração de uma riqueza já existente sob a forma de lucros (Ricardo) ou uma parcela do acréscimo de riqueza da sociedade (Malthus), ou por não se caracterizar como diferencial (Smith e Marx)”, ou seja, será com base na compreensão de como a renda da terra pode ser extraída, de maneira direta ou indireta, de seu dono/produtor/posseiro, que vamos passar para o próximo tópico, onde vamos discutir a transformação desta terra em mercadoria com o avanço do sistema capitalista.

Figura 13: Fotomontagem com os quatro principais autores que trabalharam a renda da terra.



Fonte: Montagem realizada pela autora.

1.3 A terra como mercadoria

Ao pensar em mercadoria é necessário compreender, antes de qualquer coisa, o que ela é, e para isso recorreremos, novamente a Marx (2013, p.157) que diz que “A mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer”. No caso da terra, por ser um bem natural que não é oriunda do trabalho humano, o seu valor de uso é medido a partir da utilidade que tem

para o ser humano e é disto que decorre a sua transformação em mercadoria, o valor de uso que ela possui para quem a detém e para outrem (Marx, 2013).

Ainda, para o mesmo autor, a terra adquire a feição de mercadoria na medida em que apresenta uma dupla forma, sendo elas: a forma natural e a forma de valor. O seu valor é expresso a partir do momento em que passa a ocorrer uma diferenciação da sua forma natural, ou seja, a partir do momento em que esta torna-se objeto de uso e pode então se equivaler a outras mercadorias, contendo, portanto, despendimento do trabalho humano.

Em outras palavras, é possível compreender que embora a terra não seja produto do trabalho humano, é ela quem fornece aos seres humanos os meios básicos de subsistência e, ao mesmo tempo, origina os meios de trabalho, sendo ela mesma um meio para tal, como no caso da agricultura, por exemplo (Marx, 2013). No entanto, a utilização da terra como meio de trabalho pressupõe o desenvolvimento de outros meios para o exercício, justamente, deste trabalho.

Sua apropriação pelo Capital, ainda para Marx (2013), perpassa não só pelo seu controle, mas em especial, pela geração de trabalho que pode se ter através de seu controle privado, ou seja, o valor da terra não está condicionado ao seu substrato material/natural, mas pelas possibilidades de desenvolvimento do trabalho que é nela empregado com o objetivo de se produzir uma mercadoria, seja para consumo próprio, seja pela venda de sua produção. Sobre este fator, cabe aqui um adendo, que é o fato de se compreender a renda fundiária não como oriunda da terra em si, mas do valor que esta passa a possuir (material ou imaterial) de acordo com a sociedade em que está inserida (Marx, 2013), que, em nosso caso específico, é a burguesa.

Esta relação burguesa estabelecida entre a terra e o seu proprietário, faz com que a sua renda derive das relações desiguais baseadas no monopólio da propriedade privada e da apropriação da mais valia social (Cario; Buzanelo, 1986). É válido salientar que a renda da terra é a remuneração pelo direito sobre ela, e aqui é preciso lembrar que ela só possui valor, para os mesmos autores, por ser o local onde realiza-se o processo produtivo.

Embora Marx (2013) não tenha tratado especificamente o solo urbano como mercadoria, a sua teoria sobre a natureza peculiar da terra e sua renda fundamentam a nossa pesquisa e nos direcionam para compreender como isso ocorre na constituição da cidade e do urbano sob o modo de produção capitalista.

1.4 O solo urbano enquanto mercadoria

A produção da cidade, em meio ao capitalismo, se constitui como mercadoria – que possui valor, valor de uso e/ou valor de troca –, de maneira fragmentada, através do trabalho, e ao mesmo tempo como meio de circulação do capital o que permite a sua reprodução (Alvares, 2018).

Sobre isso, cabe resgatar a definição de cada um destes postulados, fundamentais para a compreensão de nosso raciocínio presente neste tópico. Segundo Smith (1981), o que denominamos valor de uma mercadoria é, basicamente, a quantidade de trabalho que ela dirige, isto é, o quantitativo, oriundo deste Trabalho que se consegue com ela.

Já os outros dois conceitos, para o mesmo autor (1981, p.17), possuem significados distintos, podendo: “por vezes expressar a utilidade de algum objeto particular, e por vezes o poder de adquirir outros bens, que a posse daquele objeto proporciona. Um pode ser chamado valor de uso, o outro valor de troca”.

Portanto, com base nesta ideia apresentada nos parágrafos anteriores, é que podemos admitir que o processo de produção da cidade é algo carregado de contradições entre a produção social do espaço e a apropriação privada do solo, refletindo, inclusive, as disputas relativas aos interesses de classe (Alvares, 2018).

Os usos do solo urbano, ou melhor, a disputa pelo uso do solo urbano possui as suas regras fundamentadas na lógica do capitalismo, pois, possuem como base a propriedade privada. Sobre isso, cabe destacar que esta definição, que temos hoje, não é a mesma desde sempre, uma vez que a “propriedade privada” feudal foi transformada em propriedade privada capitalista, tornando-se mercadoria e podendo ser negociada” (Andrade, 2018, p.409).

Destacamos que é exatamente em cima desta ideia que se baseia nosso raciocínio, seu entendimento burguês de bem material com valor de mercado e capaz de ser utilizado para geração de renda pelos mecanismos do próprio mercado, podendo fazer o uso do espaço mediante a compra ou pelo pagamento do aluguel (Singer, 1980). Nesse caso, a constituição do preço, tanto para a compra quanto para a locação, varia de acordo com a demanda que se estiver disposta a pagar, como nos mostra o mesmo autor. Ou seja, o solo urbano é uma mercadoria de natureza peculiar, pois, de acordo com Harvey (1980) o valor (de uso e de troca), assume aspectos particulares, que vão além da ideia presente na obra clássica de Smith (1981), como:

1. A impossibilidade do deslocamento do solo e as benfeitorias nele contidas, ou seja, a sua localização é única, e isso permite que o seu proprietário tenha condições de determinar qual uso irá lhe conferir – na prática é a prerrogativa do monopólio.
2. O solo é uma mercadoria indispensável à reprodução da vida e do trabalho. Não é possível desistir de estar em um “local”.
3. O solo urbano nem sempre está posto como algo com alta disponibilidade. As moradias ocupadas pelos seus proprietários assumem, com muita pouca frequência, a forma de mercadoria, ao mesmo tempo em que as propriedades disponíveis para aluguel assumem frequentemente a condição de mercadoria. Nesse ponto é possível observar uma manifestação dialética do valor de uso e do valor de troca, dialogando diretamente com a definição de Smith (1981).
4. A existência do solo é algo duradouro e em alguns casos as suas benfeitorias também possuem uma vida longa. Portanto, essa permanência permite que o acúmulo de riquezas a partir da propriedade se dê, especialmente, pelo fato de não necessitar de manutenção. O interesse do proprietário passa então a possuir um duplo caráter, que envolve o valor de uso atual ou futuro, e ainda, valor de troca, também atual ou futuro.
5. A movimentação do mercado, no que se refere ao solo, tem um aspecto singular, a troca ocorre em um determinado momento, porém o uso ocorre por um longo período de tempo.
6. O solo, bem como as suas benfeitorias, pode ser utilizado para diferentes usos, como, por exemplo, moradia ou meio de trabalho. A escolha do uso cabe ao seu proprietário, uma vez que ele é quem detém o monopólio.

Sob a perspectiva das singularidades do solo e de suas benfeitorias, é possível perceber que o valor de uso não se apresenta da mesma maneira para todos os indivíduos, uma vez que cada um tem necessidades singulares e, consequentemente, consomem diferentes aspectos da moradia, o que determina diferentes valores deste uso (Harvey, 1980).

E o que vai levar a estes diferentes valores de uso? São exatamente os principais grupos que compõem e dão dinâmica ao mercado da moradia, sendo estes: usuários; corretores de imóveis; proprietários; incorporadores; instituições financeiras e as instituições governamentais. É importante destacar que o que um grupo considera como

valor de uso para si, para outro pode ser valor de troca, sendo possível que uma mesma moradia assuma múltiplos significados de acordo com as relações sociais que cada grupo possa expressar (Harvey, 1980).

Um ponto nevrálgico no que se refere ao solo urbano é que cada parcela é única, ou seja, ela não é uma mercadoria reproduzível como o trigo ou lã⁴, na prática, a relação de propriedade com o solo urbano envolve, de maneira intrínseca, o seu monopólio (Harvey, 1980).

Nesse sentido, essa questão se torna complexa, pois o acesso à moradia no modo de produção capitalista pressupõe o acesso a uma parcela do solo urbano. Entretanto, este é visto como mercadoria a ser locada/negociada, trazendo, para nós, uma equação impossível de ser resolvida, já que envolve uma gama de atores interessados em sua exploração especulativa.

De toda forma, é importante ressaltar que a moradia do ponto de vista dos usuários é um bem necessário ao pleno desenvolvimento da vida, onde o objetivo é simplesmente morar, obviamente o oposto dos proprietários/donos.

Esse morar, significa ter um lugar em que os sujeitos possam descansar após um longo dia de trabalho, fazer as suas refeições e o principal, usar o dinheiro que seria gasto em aluguel, em outras necessidades básicas como alimentação, saúde e lazer. Esses sujeitos, portanto, não têm objetivo de obter renda agregada, e é esse o sentido que a moradia (e o solo urbano) possui para parcela significativa da população, que é exatamente a classe trabalhadora, onde o valor que predomina é o de uso, apenas.

Essa circunstância descrita no parágrafo anterior, entretanto, é dotada de contradições, pois, por outro lado existem também agentes interessados em utilizar essa necessidade proletária como forma de capturar o seu subjetivo, criando um ambiente propício para a difusão do que chamamos “ideologia da casa própria”, como veremos a seguir.

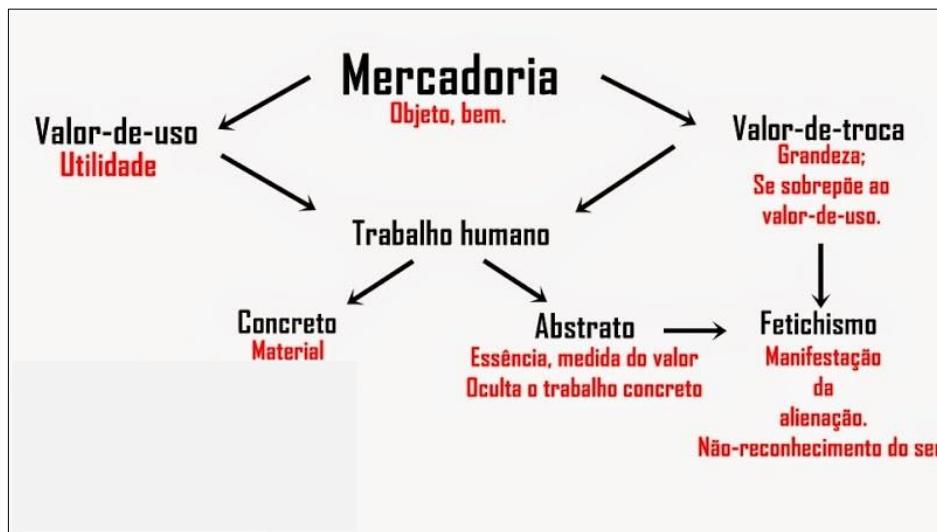
1.5 A ideologia da casa própria como fetiche da mercadoria

Tendo em vista nossa opção de retorno aos clássicos, o próximo autor a ser abordado é Friedrich Engels. Apesar de ter ficado mais conhecido pela parceria com Marx, em livros

⁴ A lã e o trigo foram citados em função dos exemplos colocados por Marx (2013) para explicar as equivalências das mercadorias.

como o Manifesto Comunista, este tratou sozinho de variados temas, entre eles a moradia. Para ele (1979) a escassez de moradias para a classe operária inglesa não era resultado de uma falta literal de habitações, mas sim da lógica da acumulação capitalista que as subordinava às leis do mercado. Ainda para Engels, a mercantilização da residência impedia qualquer solução real para o problema habitacional, pois o capital imobiliário, ao invés de atender às necessidades humanas, buscava somente valorizar o seu capital investido. Assim, a ilusão da propriedade privada da própria moradia é uma forma de fetichismo da mercadoria, pois transforma uma necessidade básica em um bem especulativo, ocultando as relações de exploração subjacentes (Figura 14).

Figura 14: Diagrama com o resumo das relações da mercadoria com seus valores de uso, troca e, consequentemente, a geração do seu fetichismo.



Fonte: Boteco Sociológico. Disponível em: <https://botecosociologico.blogspot.com/2014/05/marx-e-mercadoria.html>. Acesso em 11 de março de 2025.

Evidentemente que o alemão escrevia sobre o século XIX, tempo em que viveu, mas suas observações seguiram atuais, como vemos ao estudar o mesmo tema ao longo do século XX, com a consolidação das economias capitalistas avançadas.

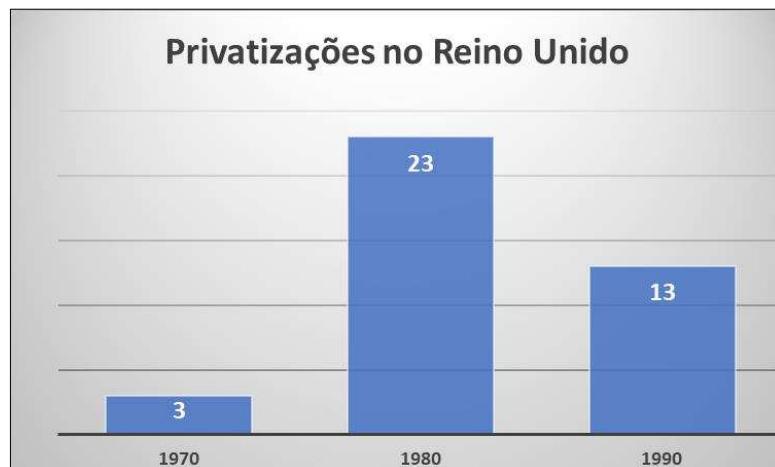
Nos Estados Unidos, o *New Deal*⁵ e, posteriormente, a política habitacional do pós-guerra incentivaram a propriedade privada como solução para a crise habitacional, consolidando o modelo de financiamento imobiliário por meio do crédito hipotecário (Harvey, 2008). A criação da *Federal Housing Administration* (FHA) e, mais tarde, da Fannie Mae viabilizou o acesso a este crédito para amplos setores da população branca,

⁵ Ficou conhecido como New Deal as medidas econômicas e sociais implantadas por Franklin Roosevelt, presidente dos EUA entre 1933 e 1939. A ideia das medidas era buscar ferramentas capazes de recuperar a economia do país, destruídas após a Crise de 1929.

enquanto as comunidades negras e imigrantes foram sistematicamente restaurando esse mercado por meio da prática do *redlining*⁶ (Madden; Marcuse, 2016). Esse processo consolidou um modelo em que a habitação não apenas servia como moradia, mas também como instrumento de valorização financeira e estratificação social.

Além dos EUA, é importante também lembrarmos da Europa pós-Segunda Guerra Mundial, onde o mesmo modelo estadunidense estava sendo importado para tentar pôr fim à crise de moradias, com programas públicos e subsídios. Entretanto, nas décadas de 1950 e 1960, à medida que as políticas neoliberais avançavam no bloco capitalista, começou a aparecer uma ênfase crescente na ideia de “casa própria” como mecanismo de promover a estabilidade econômica e social (Aalbers, 2017). No Reino Unido, por exemplo, o governo Thatcher, nos anos 1980 (Figura 15), promoveu uma privatização massiva das casas municipais, convertendo moradias públicas em propriedades privadas e estimulando um mercado altamente especulativo (Slater, 2019). Esse movimento não apenas impediu o estoque de habitação social, mas também aprofundou a desigualdade no país.

Figura 15: Privatizações de empresas públicas no Reino Unido entre as décadas de 1970-1990.



Fonte: Paper House of Commons Library (pag 16). Disponível em: <https://exame.com/colunistas/instituto-millenium/o-protagonismo-de-margaret-thatcher/>. Acesso em 11 de março de 2025.

No Japão, durante o milagre econômico do pós-guerra, a bolha imobiliária dos anos 1980 demonstrou como o mercado nacional também estava se tornando cada vez mais subordinado às ações especulativas, com os imóveis deixando de ser valorizados pela função social e passando a ser tratado como investimentos (Arrighi, 1994). É importante destacar que essa situação não foi acidental. Na Alemanha Ocidental, a desregulamentação

⁶ Prática de discriminação racial que consistia em negar crédito a pessoas com base na sua raça ou etnia.

também avançava, ampliando os créditos hipotecários e mascarando a crescente precarização das condições de vida dos trabalhadores (Chesnais, 2016)."

1.6 O neoliberalismo, as novas relações de trabalho e a captura do subjetivo

O avanço do neoliberalismo, principalmente a partir da década de 1980 e, em especial do Toyotismo como marca maior de organização da produção industrial, nos traz algo importante de ser compreendido, que é o "rapto" da subjetividade do trabalho vivo pelo capital (Alves, 2000). Ou seja, essas novas formas de gestão no mundo laboral vão gerar, o que Alves e Casulo (2017, p.88) denominam de "uma nova economia psíquica caracterizada pela manipulação reflexiva".

Sua definição, de acordo com os mesmos autores (Alves e Casulo, 2017, p.89), seria:

Entendemos a manipulação reflexiva como sendo a nova operação da luta de classes (luta ideológica) caracterizada pela violência psicológica. As contradições objetivas do Capital invadem a subjetividade das pessoas-que-trabalham, esvaziando-a, na mesma medida em que a enriquece com valores-fetiche, sonhos e utopias de mercado. O Capital expande e esvazia, promete e frustra. Eis o movimento da manipulação reflexiva.

Esta manipulação reflexiva não ocorre somente no mundo do trabalho, uma vez que ela se caracteriza pela captura dos subjetivos das pessoas pelo Capital de maneira diária e cotidiana de inúmeras formas, incluindo, a questão do acesso à moradia. Em nosso caso específico, no Brasil, isso se constituiu no imaginário social de tal forma que ser proprietário de uma unidade habitacional é sinônimo de uma vida econômica próspera e estável (Coura e Stephan, 2023).

A constituição deste sonho da "casa própria" pode ser entendida inicialmente, a partir, do que Gramsci coloca dos sonhos que o trabalhador é privado no dia a dia:

todas as coisas de que ele é privado, uma casa limpa, de ar saudável e fresco, um bom raio de sol cálido no chão, uma cama branca e alta, uma cômoda luzidia, as massas e a carne de todo dia, e a garrafa de vinho, e o berço da criança, e as roupas da casa para a mulher, e o chapéu novo para o marido (Gramsci, 2015, p. s/n).

A ausência de meios que possibilitem ao proletariado usufruir de uma unidade habitacional como espaço necessário ao seu pleno desenvolvimento faz com que isso seja colocado em uma espécie de pedestal e tratado como um objetivo de vida. Não é exagero lembrar que no modo de produção capitalista só desfruta dessa mercadoria quem é capaz de arcar com os custos do seu valor de uso e de troca, como explicado de modo detalhado em tópicos anteriores.

Nesse sentido, “cria-se” a necessidade nos sujeitos de que eles têm de se tornarem os proprietários de sua casa. Mas por que tem que ser justamente o dono? O primeiro ponto a ser levado em consideração é que, de acordo com Gramsci (2015), a classe dominada, no nosso caso os trabalhadores, de cada tempo reproduz a cultura da classe dominante, portanto, perpetua-se a ideia de sucesso pessoal através da aquisição de uma parcela do solo urbano, que como já foi dito, é uma mercadoria que não pode ser reproduzida.

Os detentores dos meios de produção controlam as riquezas produzidas e isso lhes proporciona inúmeros privilégios, como morar em habitações grandiosas dotadas das melhores infraestruturas ao mesmo tempo em que controlam, de acordo com seus interesses, o acesso dos trabalhadores às unidades habitacionais a partir da exploração da renda da terra.

Os interesses da classe explorada são diferentes dos interesses da classe dominante. No entanto, a primeira, por estar em uma condição subalterna, acaba sucumbindo às vontades da segunda de variadas formas, sendo uma delas através da reprodução social das necessidades e da subjetividade, que não necessariamente seriam, de fato, fundamentais a esses sujeitos, mas que passam a ser, graças ao controle exercido pela burguesia dos diferentes meios de difusão e reprodução de seus valores, em especial os de comunicação de massa, criando desejos individuais que, na verdade, são justamente os desejos da classe dominante.

Trazendo este debate para o nosso objeto de estudo, esse processo ocorre de maneira mais explícita do que se imagina. Um bom exemplo disso, ocorreu no final da década de 1930 quando iniciou a propagação do quanto benéfico era ser “dono” de sua própria moradia, associando isso como um símbolo de estabilidade financeira (Bonduki, 2017), como descrito na seção anterior quando explicamos a situação econômica dos EUA após o *crack* da bolsa.

A verdade, entretanto, era que essa difusão das benesses da “casa própria” se mostrava como pano de fundo de uma promoção do setor imobiliário que, ao mesmo tempo, deixaria os salários da massa trabalhadora ainda mais rebaixado, uma vez que para adquirir a tal “casa própria”, estes teriam que se endividar com empréstimos bancários, enriquecendo ainda mais os donos dos meios de produção, como já explicado.

No entanto, a face mais cruel desse processo é que a difusão da ideologia da própria moradia (Figura 16) proporcionava o controle político dos trabalhadores, que dificilmente

viriam a questionar o sistema vigente visto que eles conseguiram realizar um dos sonhos mais almejados: justamente a aquisição do próprio imóvel (Bonduki, 2017).

Figura 16: Mesmo no presente a ideologia da casa própria está presente, permeando a subjetividade da classe trabalhadora, como é possível ver na imagem abaixo.



Fonte: Sonho da casa própria. Disponível em: <https://seucreditodigital.com.br/concretize-o-sonho-da-casa-própria-em-2024-com-estas-dicas/>. Acesso em 11 de março de 2025.

Tendo esta compreensão como perspectiva é que iremos, a partir da próxima seção, realizar um levantamento histórico acerca das Políticas de Habitação de abrangência nacional.

SEÇÃO 2

POLÍTICAS E PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

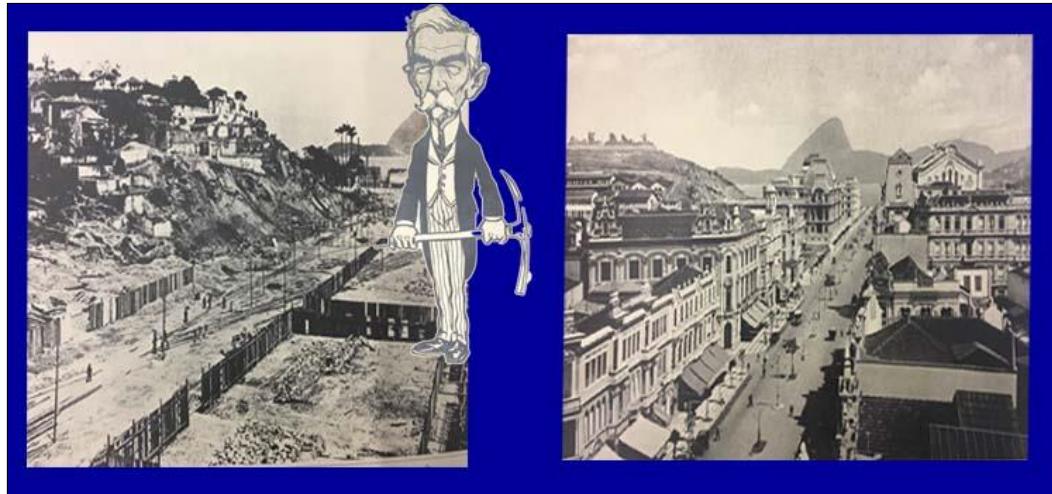
As cidades brasileiras, cada uma com suas proporções e suas formas de construção, apresentam, historicamente, problemas relacionados à moradia. Isso ocorre em função da constituição histórica, social e econômica do país que, desde os tempos coloniais da Coroa Portuguesa, concedeu terras à nobreza lusitana, criando as capitâncias hereditárias que deram origem às nossas elites latifundiárias e oligárquicas, presentes até hoje.

No período imperial, outro marco importante ocorrido (e já citado) foi a criação da Lei de Terras de 1850 que, na prática, veio para coibir o acesso de ex-escravizados à propriedade privada, num momento em que o tráfico negreiro estava oficialmente proibido, e já ocorriam debates e levantes populares em defesa da abolição, que viria a ocorrer de forma “oficial” com a promulgação da Lei Áurea no fim da década de 1880.

Voltamos brevemente nestes dois marcos, para entrarmos de vez no Brasil do século XX, pois vai ser a partir daqui que poderemos ver como, juntamente com o avanço do capitalismo industrial e suas futuras vertentes, que nossa temática de estudo foi totalmente subtraída pelo capital financeiro, tornando-se parte da estratégia de dominação dos ímpetos e vontades da classe trabalhadora.

No início da década de 1910, a definição do modelo urbano a ser adotada na então capital do país tornou-se a principal preocupação das intervenções espaciais coordenadas pelo poder público. Nesse contexto, a Reforma Urbana de 1903 (Figura 17), conduzida por Pereira Passos (Benchimol, 1953) e inspirada na remodelação de Paris liderada por Barão de Haussmann (Lefebvre, 2001), utilizou o discurso da modernização e da necessidade de combate à insalubridade como justificativa para a remoção da população trabalhadora das áreas centrais.

Figura 17: Avenida Beira Mar - Trecho da Glória, Rio de Janeiro, 1906.



Fonte: Reformas urbanas no Rio de Janeiro. Disponível em: <https://querepublicaeessa.an.gov.br/index.php/querepublica-e-essa/assuntos/temas/323-reformas-urbanas-do-rio-de-janeiro-no-inicio-do-seculo-xx>. Acesso em 11 de março de 2025.

É importante salientar que temos vários outros marcos importantes, mas esse, em particular, afetou de forma significativa a vida cotidiana contemporânea das cidades brasileiras e, principalmente, da massa trabalhadora empobrecida que, desde então, passou a ser expulsa dos centros e teve seu direito à cidade coibido, fazendo com que o proletariado enfrentasse uma série de novos problemas, como a mobilidade urbana e o acesso ao lazer, que, curiosamente, seriam a tônica do que estava por vir. Os problemas urbanos enfrentados, principalmente pela classe subalterna no Brasil, imbricam-se, cotidianamente, na tríade habitação-saneamento-mobilidade, mas podemos dizer que a raiz deles está na existência do modo de produção capitalista que, além de mercantilizar o trabalho, impôs à moradia a condição de mercadoria e, consequentemente, o acesso é dado a quem pode pagar pelo valor de uso e pelo valor de troca (Valença, 2003), como apresentado no capítulo anterior.

Entretanto, em função da habitação ser um problema latente, e que passava a ocupar o imaginário popular (como já apresentado), houve a necessidade de que o Estado brasileiro criasse políticas públicas com o intuito, em termos oficiais, de tentar resolver, ou minimamente, equacionar esta questão.

As ações iniciais no campo da moradia ocorreram por parte da iniciativa privada, especificamente a indústria, com as chamadas “vilas operárias” cujo objetivo era a fixação de mão de obra próxima às instalações industriais, mantendo o operariado sob o controle político e ideológico, uma vez que, isso os coibia de se organizarem politicamente, evitando

greves, paralizações e possíveis reinvindicações acerca de melhores condições de trabalho (Bonduki, 1994).

As primeiras intervenções no campo da questão habitacional ocorreram, de maneira prática, somente no governo de Getúlio Vargas (1930-1954), a partir do decreto-lei nº4.598 de 20 de agosto de 1942 (Figura 18) que instituiu o congelamento de aluguéis e regulamentou a relação entre proprietários e inquilinos (Bonduki, 1994).

Figura 18: Imagem do decreto-lei nº4.598 de 20 de agosto de 1942, instituído pelo governo Vargas, onde se instituiu o congelamento de aluguéis.



Fonte: Governo regula a locação de imóveis. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/getulio-baixa-a-lei-do-inquilinato>. Acesso em 11 de março de 2025.

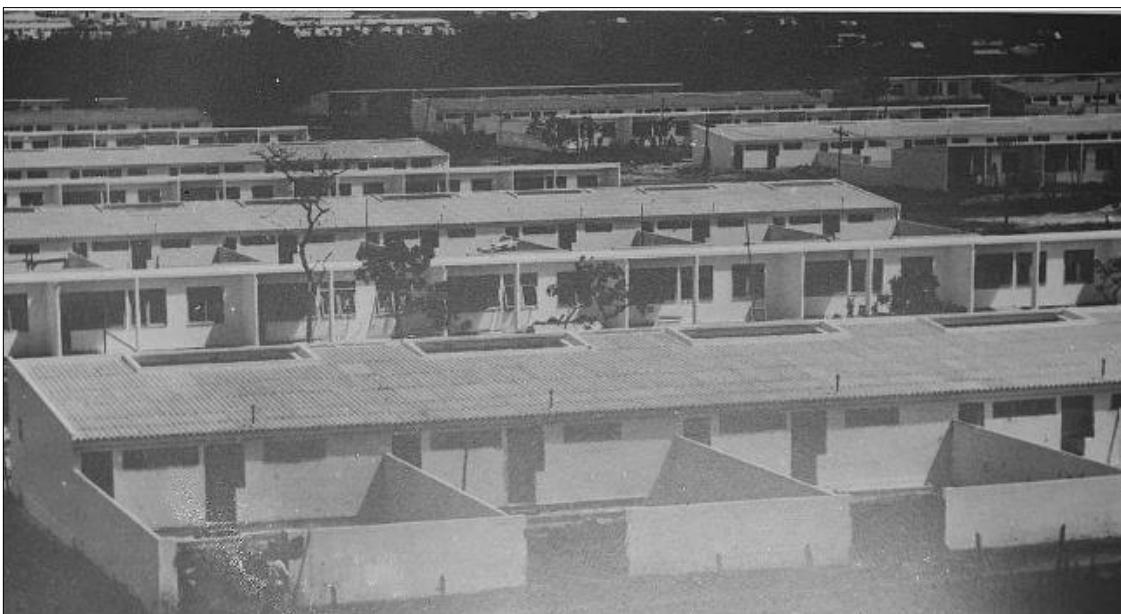
Essa lei foi fruto de um processo mais amplo, uma vez que os temores da II Guerra Mundial estavam gerando mundialmente uma elevação atípica dos preços, ou seja, a promulgação deste decreto foi uma tentativa de conter esse processo no Brasil. Cabe destacar, entretanto, que a lei não proibia os despejos, tornando-a, na prática, inócuia (Bonduki, 1994).

Curiosamente, o efeito real da nova norma foi completamente diferente do que se esperava, havendo um aumento nos casos de sublocação, deterioração dos imóveis, fixação de aluguéis em valores extremamente altos e uma retração no mercado de construção de moradias (Kingston, 1960).

Nessa mesma linha, em 1946 foi criada a Fundação Casa Popular (Figura 19) que foi o primeiro órgão federal que objetivava fomentar o desenvolvimento habitacional e urbano no

Brasil. É necessário frisar que, mesmo sendo a primeira intervenção estatal com o intuito de enfrentar essa problemática, na verdade ela era parte de um conjunto de estratégias do então governo Vargas para formação e consolidação de uma sociedade urbano/industrial, orientada pela lógica do estado de bem-estar social, processo que foi marcado por uma intervenção intensa do Estado na economia (Bonduki, 1994).

Figura 19: Residências construídas pela Fundação Casa Popular em Brasília, na década de 1950.



Fonte: Fundação Casa Popular. Disponível em: <https://picryl.com/media/residencias-da-fundacao-da-casa-popular-em-brasilia-df4725>. Acesso em 11 de março de 2025.

Essas ações buscavam criar um ambiente em que o Estado brasileiro estava, no uso de suas atribuições, garantindo melhores condições de moradia aos trabalhadores urbanos, inclusive esse foi um aspecto que recebeu muito destaque da propaganda oficial à época. Além disso, é preciso destacar que essa foi a primeira vez que deliberadamente houve uma intervenção estatal no sentido de enfrentar o tema da moradia como uma questão efetivamente social (Bonduki, 1994).

Apesar disso, não é possível afirmar que o governo Vargas estruturou uma política nacional de habitação, pois as intervenções não foram realizadas através de estratégias traçadas com o intuito de enfrentar o problema, bem como não existia um órgão responsável por planejamento e execução de modo organizado, além de as ações dos vários ministérios serem totalmente desarticuladas entre si (Bonduki, 1994).

2.1 A Ditadura militar, o BNH e a questão da moradia – breve histórico

O golpe civil-militar, que instaurou a Ditadura no Brasil, reorganizou uma série de órgãos estatais. No caso da habitação, foram criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Nacional da Habitação (SNH) pela Lei Federal, nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (Figura 20).

Figura 20: Casas populares financiadas pelo BNH na Vila Kennedy, Rio de Janeiro, durante a década de 1960, após o golpe militar.



Fonte: O usuário como protagonista e agente de projeto: das cooperativas de habitação uruguaias ao "Byker Wall" de Newcastle. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/315654978_O_usuario_como_protagonista_e_agente_de_projeto_das_cooperativas_de_habitacao_uruguaias_ao_Byker_Wall_de_Newcastle/figures?lo=1. Acesso em 11 de março de 2025.

Estas ações representaram um marco na política habitacional brasileira, sendo implementadas em um contexto de acelerada transição demográfica do campo para a cidade. Durante as décadas de 1960 e 1970, o Brasil passou por um intenso processo de urbanização, impulsionado pelo crescimento industrial e pelo êxodo rural, o que resultou em uma demanda habitacional sem precedentes.

Foi justamente neste contexto que foi concebido o BNH: coordenar e financiar a produção de moradias para a população de baixa e média renda, estruturando um modelo de crédito imobiliário sustentado principalmente pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (Beserra, 2019). A ideia do regime era, ao mesmo tempo reduzir o déficit

habitacional e estimular o setor da construção civil, alinhando-se à lógica desenvolvimentista da época.

Um dos principais mecanismos criados pelo BNH (Figura 21) foi justamente o SFH, que visava organizar o financiamento e a produção habitacional em diferentes frentes. Esse sistema operava por meio do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que captava recursos da caderneta de poupança para financiar a aquisição de imóveis, e das Companhias de Habitação Popular (COHABs), que eram empresas públicas estaduais responsáveis pela construção e comercialização de moradias populares (Cardoso; Leal, 2018). Além disso, as Cooperativas Habitacionais (Inocoops) foram incentivadas para permitir que grupos organizados de trabalhadores fincassem e construíssem suas próprias moradias, promovendo certa autonomia na produção habitacional.

Figura 21: Propaganda da década de 1970 convidando a população a comprar imóveis financiados pelo BNH.



Fonte: A Política Habitacional no Brasil durante a Ditadura Militar. Disponível em: https://issuu.com/l.nuevo/docs/cidade_tiradentes_-_redes_e_o_espao_comum/s/13653467. Acesso em 11 de março de 2025.

A década de 1970 marcou o auge da atuação do BNH, com a implementação do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que visava ampliar a produção de moradias e garantir acesso ao crédito imobiliário para camadas mais amplas da população. Paralelamente, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) foi instituído para assegurar a infraestrutura básica nos novos conjuntos habitacionais, reconhecendo que a habitação não poderia ser dissociada do acesso a serviços essenciais como abastecimento de água e esgotamento sanitário (Beserra, 2019). Esse período foi caracterizado por uma expansão significativa da produção habitacional, especialmente nos grandes centros urbanos, contribuindo para o combate ao déficit habitacional formal.

Apesar dos avanços, o modelo adotado pelo BNH apresentou diversas limitações. A priorização da casa própria financiada excluiu amplos setores da população que não tinham capacidade de pagamento, resultando na perpetuação da informalidade e no crescimento das favelas (Maricato, 2000). Além disso, a concentração das moradias em áreas periféricas e mal servidas por infraestrutura urbana comprometeu a qualidade de vida dos beneficiários, reproduzindo desigualdades sócioespaciais. Muitas das COHABs, por exemplo, foram responsáveis por grandes conjuntos habitacionais padronizados, com pouca diversidade de tipologias e deficiências no planejamento urbano, o que contribuiu para a estigmatização dessas áreas (Fix, 2001).

Nos anos 1980, a crise econômica e a escalada inflacionária impactaram diretamente o modelo de financiamento habitacional sustentado pelo FGTS e pela poupança. O aumento da inadimplência e a desvalorização desses recursos comprometeram a capacidade do BNH de manter sua atuação em larga escala. Além disso, a falta de políticas complementares para garantir acesso à terra urbanizada e infraestrutura adequada evidenciou as limitações do modelo, que passou a ser alvo de críticas tanto de urbanistas quanto de movimentos sociais (Rolnik, 2015).

Mesmo com suas limitações, o BNH deixou um legado significativo na política habitacional brasileira. Seu modelo de financiamento permitiu a construção de milhões de casas, consolidando o próprio imóvel como o principal eixo das políticas públicas nesta temática. Entretanto, a ênfase no crédito imobiliário como única solução para o problema desconsiderou a necessidade de abordagens mais amplas, que incluíssem políticas de locação social, regularização fundiária e investimentos mais integrados em infraestrutura urbana (Beserra, 2019). O modelo também reforçou a segregação socioespacial ao

privilegiar a construção de grandes conjuntos habitacionais afastados dos centros urbanos e desprovidos de equipamentos públicos essenciais.

2.2 Do BNH ao governo Sarney – análise crítica

Apesar de sua importância, nem o BNH, tampouco o SNH, conseguiram atingir o seu propósito original de promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente para os menos favorecidos (Bolaffi, 1982), como descrito brevemente na seção anterior. Um dos motivos para que a efetivação dessa política não ocorresse foi que o BNH ‘terceirizava’ as suas atribuições para a iniciativa privada, tornando-a responsável por arrecadar e transferir os recursos financeiros necessários para a construção (Bolaffi, 1982).

Essa transferência de responsabilidade acabou por agravar o problema habitacional, ao invés de resolvê-lo como era o seu objetivo inicial, uma vez que todas as deliberações ficavam à mercê dos interesses do mercado (Bolaffi, 1982). Por não conseguir atingir seus objetivos, o BNH foi extinto em 1986 e suas funções foram alocadas para a Caixa Econômica Federal (CEF) – vinculada ao Ministério da Fazenda. Enquanto, a área de habitação foi anexada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Brasil, 2004).

No principal período das ações do BNH, a Ditadura Militar difundiu a ideia de que a casa própria representava um sonho de consumo, com segurança, estabilidade e condições favoráveis à reprodução social de um núcleo familiar, eliminando o gasto com o aluguel, que consumia parcela significativa da renda das famílias menos abastadas. Dessa forma, a questão habitacional também era utilizada como instrumento de controle social, fazendo com que o trabalhador passasse de contestador da ordem vigente para seu aliado (Azevedo, 1988).

Nesse contexto, podemos observar o processo de espoliação urbana, ou seja, a privação das camadas populares do acesso a bens fundamentais para a sua reprodução social (Kowarick, 1979), por exemplo, a moradia. É importante ressaltar que, a partir do momento em que o sujeito adquire a casa própria, é gerado um processo de rebaixamento do custo de reprodução de sua força de trabalho, deprimindo ainda mais os seus já achatados salários (Kowarick, 1979).

A conjuntura econômica do Brasil, na época áurea do BNH, ficou conhecida como “Milagre Econômico” (Figura 22) durante o governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), sendo que, a partir de 1974⁷, o país entraria em uma profunda crise econômica e social, colocando a aquisição de uma moradia como prioridade, principalmente para os trabalhadores como forma de eliminar a despesa do aluguel (Bolaffi, 1982).

Figura 22: Propaganda da ditadura militar durante o milagre econômico. Importante notar a alusão a ideia do avanço através da ave com as cores da bandeira alçando voo.



Fonte: Protagonismo Digital. Disponível em: <https://www.protagonismodigital.sed.ms.gov.br/odas/o-milagre-econômico-brasileiro>. Acesso em 11 de março de 2025.

Os militares agiam de forma a fomentar o mercado imobiliário, pois era o capital especulativo que os financiava, portanto, estavam ligados de maneira direta (ou indireta) às empreiteiras. Um bom exemplo disso é que o BNH tinha inúmeras linhas de crédito para atender especialmente a essa classe, impulsionando, assim, as atividades dos empresários que atuavam

⁷ É importante lembrar que o fim do “milagre econômico” ocorreu em função da crise mundial do petróleo que teve seu ápice entre outubro de 1973 e março de 1974 com um aumento de 400% no valor do barril (Gremaud, Vasconcelos e Toneto Júnior, 2007).

de forma ampla em todas as classes sociais, mas, em particular, as mais abastadas (Campos, 2018).

Entretanto, uma das maiores críticas atribuídas à atuação do BNH é não ter conseguido atender justamente a parcela da população mais necessitada de moradia. Apesar de ser um dos seus objetivos oficiais, as práticas se davam em outro campo, no caso, o de financiar o empresariado responsável pela sustentação do golpe de 1964 (por isso a terminologia civil-militar para o golpe), sendo relevante frisar que o objetivo de qualquer empresa sempre é obter lucros e aumentar seu patrimônio, não criar mecanismos que possibilitem o acesso da classe trabalhadora à moradia, o que é um postulado óbvio no regime burguês (Campos, 2018).

Um aspecto relevante a ser destacado é a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e das Companhias de Habitação Popular (COHAB) na década de 1960, cujo objetivo era conter a mobilização do operariado, então majoritariamente liderada por sindicatos influenciados por ideais trabalhistas ou comunistas. Essas correntes de pensamento, em ascensão entre a classe operária, eram opositoras ao regime ditatorial vigente no país. Tal estratégia se assemelhava às reformas promovidas por Otto von Bismarck na Alemanha, como a criação do seguro social, que visava garantir a adesão de parte do proletariado ao seu governo de caráter autoritário (Bihr, 2010).

É importante ressaltar que o Banco Nacional da Habitação foi extinto em 1986, com seus funcionários sendo absorvidos pela CEF (Figura 23). A partir desse momento, a política habitacional passou a apresentar um vácuo, uma vez que seu órgão responsável foi descentralizado em vários outros da estrutura governamental (Medeiros, 2010).

Figura 23: Propaganda governamental de 1986, mostrando a ida do BNH para a CEF.



Fonte: Caixa. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/fgts-relatorios-acoes-resultados-fgts/Livro40Anos_G.pdf. Acesso em 11 de março de 2025.

A política de habitação da Gestão Sarney (1985-1990) foi marcada por uma grande confusão institucional em função da frequente reformulação dos órgãos responsáveis. Em 1985, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em seguida, Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, sendo extinto em 1989, e a habitação ficando sob a responsabilidade do Ministério do Interior.

Tais circunstâncias, consequentemente, fortaleceram programas alternativos como o Programa Habitacional de Mutirões Comunitários, que tinham como objetivo alcançar famílias com até três salários-mínimos, tendo como meta construir 550 mil unidades habitacionais (Noal; Janczura, 2011). Porém, essa política foi um verdadeiro fracasso, não atingindo nem mesmo um terço das metas estabelecidas (Botega, 2007).

2.3 A luta pela moradia e a Constituição de 1988

Em 1988, foi aprovada a nova Constituição Federal, conhecida como a Constituição Cidadã, que passou a tratar de forma inédita as questões urbanas:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.**

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1998, grifos nossos).

Entretanto, ao contrário do que parece ter ocorrido ou que a própria história recente nos conta, estas inclusões acima citadas não foram frutos do acaso. Essas inclusões no texto constitucional foram resultado de um longo processo de mobilização popular, articulado principalmente pelos movimentos sociais que, desde as décadas de 1970 e 1980, denunciaram a segregação socioespacial e a mercantilização da moradia (Figura 24).

Figura 24: Manifestação contra a carestia e custo de vida no palácio do Governo do Estado de São Paulo em 1983.



Fonte: Acervo do Jornal O Movimento. Arquivo Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/01/A-luta-pela-reforma-urbana-no-Brasil-Miolo-Completo-Final.pdf>. Acesso em 12 de março de 2025.

Sobre isso, Maricato (2000) nos mostra que a questão urbana não pode ser dissociada das contradições do capitalismo periférico, onde a terra e a habitação são tratadas como mercadorias, aprofundando a desigualdade e a exclusão da classe trabalhadora dos centros urbanos. Como vimos no tópico anterior, durante a ditadura militar (1964-1985), a política de moradia estruturada foi para atender aos interesses do capital imobiliário, consolidando um modelo de urbanização excludente que privilegiava a propriedade privada em detrimento do direito à cidade, como nos mostra a mesma autora. Nesse contexto, junto com a abertura gradual dada pelo processo de redemocratização no país, que as entidades populares se reorganizaram, reivindicando mudanças estruturais no modelo de gestão urbana e na política habitacional.

A crise do BNH na década de 1980 evidenciou as limitações do modelo habitacional vigente, que, embora tenha promovido a construção de milhões de unidades, não conseguiu reduzir o déficit habitacional e aprofundou a segregação espacial (Beserra, 2019). Frente a esse cenário, organizações como a União dos Movimentos de Moradia (UMM), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e o Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas (CEUP) articularam-se e pressionaram a Assembleia Constituinte entre 1987-1988 (Figura 25). A

proposta era romper com o paradigma de cidade como mercadoria e instituir princípios de gestão democrática, função social da propriedade e direito à moradia digna.

Figura 25: Imagem retratando as mobilizações populares em defesa da reforma urbana e da moradia.



Fonte: Observatório Metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/politica-urbana-acao-governamental-e-utopia-da-reforma-urbana-no-brasil/>. Acesso em 12 de março de 2025.

Portanto, a inserção dos capítulos sobre política urbana na Constituição de 1988 foi uma conquista direta dessa mobilização. O artigo 182 que doutrinou sobre a função social da propriedade, determinando que o uso da terra deve atender ao bem coletivo e não apenas aos interesses individuais e especulativos (Brasil, 1988) é a prova disso. Esse princípio representa um avanço ao introduzir um elemento de regulação sobre o mercado imobiliário, ainda que sua efetivação dependa da implementação de instrumentos urbanísticos como o parcelamento compulsório, a edificação obrigatória e mesmo o IPTU progressivo. Já o artigo 183 garantiu a regularização fundiária por meio da usucapião urbana, registrando o direito de posse para aqueles que ocupam terrenos privados por um período contínuo e sem contestação, medida essencial para combater a informalidade habitacional (Fernandes, 2005).

Entretanto, até pela conjuntura do congresso à época, os avanços foram limitados, como a ausência de uma política habitacional estruturada para garantir moradia popular em larga escala. Embora a Carta Magna tenha consolidado o direito à casa própria como princípio fundamental, sua materialização continuava subordinada às dinâmicas do mercado. Programas habitacionais posteriores, como o Minha Casa Minha Vida, que ainda será abordado aqui, mantiveram a lógica da produção massiva de moradias em periferias distantes, reproduzindo os mesmos problemas da época do BNH (Cardoso, 2013). Dessa forma, a inclusão de pautas

relacionadas à reforma urbana na Constituição de 1988, embora tenha representado um avanço no reconhecimento dos direitos urbanos, não conseguiu reverter a lógica excludente da produção do espaço urbano sob o capitalismo.

Os avanços dessa legislação são incomparáveis e trazem instrumentos inovadores como a autonomia dos municípios em relação à política urbana de forma universal. Porém, há alguns entraves, principalmente em relação à função social da propriedade privada, cabendo ao poder público local observar se tal política está sendo cumprida ou não, mas não detalha qual instrumento deve ser utilizado nessa avaliação (Brito, 2017).

2.4 Década de 1990 e a chegada efetiva do neoliberalismo no Brasil

Cronologicamente, o primeiro presidente eleito de forma direta após a ditadura militar (1965-1985) foi Fernando Collor de Melo (1990-1992). No seu governo, a pasta de habitação passou do extinto Ministério do Interior para o Ministério da Ação Social, e teve como principal ação o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH). Esse programa foi lançado em 1990, tendo como meta construir, em caráter de urgência, 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, a partir de parcerias públicos privadas (PPP) com empreiteiras. Seu objetivo era reestruturar o setor imobiliário e da construção civil (Ribeiro, 2007), deixando claro que o seu propósito não era, em nenhum momento, criar mecanismos de acesso à moradia para a classe trabalhadora empobrecida, mas sim uma reestruturação concebida para ser especulativa no sentido de operar com o capital financeiro.

O PAIH se dividia em três linhas de atuação: o Programa de Moradias Populares (unidades acabadas); o Programa de Lotes Urbanizados – com ou sem cesta básica de materiais, sendo que esses eram promovidos pelas COHAB's; as Cooperativas e Entidades de Previdência; e o Programa de Ação Municipal para Habitação Popular (unidades acabadas e lotes urbanizados), que eram de inteira responsabilidade dos municípios.

O programa tinha como objetivo, também, testar novas matérias-primas e técnicas na construção civil que passariam pela aprovação da equipe técnica da CEF cuja atuação se dava de forma secundária, através da implementação das linhas dos programas pelos agentes promotores (Soares; Moura, 2001).

A principal característica da linha de atuação do governo Collor foi a criação de mecanismos que facilitassem a prática do clientelismo, direcionando a aplicação dos

recursos, inclusive no que se refere à habitação (Ribeiro, 2007), infelizmente algo comum e corriqueiro em suas gestões, desde o tempo em que era governador alagoano, antes de ser eleito presidente do país.

O PAIH foi considerado uma política segregacionista e contraditória, pois privilegiava os interesses privados em detimentos dos interesses da classe trabalhadora que, além de ter uma série de exigências legais junto à CEF, o trabalhador recebia um imóvel de 23 m² em péssimas condições de infraestrutura urbana, pouco ou nenhum acabamento, ausência de saneamento básico e longe do centro da cidade, contribuindo, mais uma vez, para o aumento da exclusão social e do direito à cidade (Ferreira, 2009; Soares; Moura, 2001).

Essa política foi um verdadeiro fracasso, pois houve um aumento no prazo inicial que era de 180 dias, com meta de construir 245 mil unidades habitacionais para 18 meses, reduzindo para 210 mil unidades habitacionais. Portanto, o objetivo inicial também não foi alcançado, tendo como um dos empecilhos, exatamente, a falta de recursos (Ferreira, 2009) além, por óbvio, de evidenciar a incapacidade das políticas habitacionais em atender as famílias com renda de até três salários-mínimos – uma herança do extinto BNH.

Em 1992, com o *impeachment* de Collor (Figura 26), as obras do PAIH foram suspensas em função de inúmeras denúncias de irregularidades em relação à sua execução. Ao assumir a presidência, Itamar Franco (1992-1994) suspendeu definitivamente o programa em função dos altos custos financeiros, paralisando a construção de 12 mil casas em todo o país.

Figura 26: Manifestações pelo impeachment de Collor em 1992.



Fonte: Portal Vermelho. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2012/04/09/1992-o-ano-que-também-nao-terminou/>. Acesso em 12 de março de 2025.

A gestão Itamar Franco reestruturou a administração pública de então e criou políticas habitacionais, ainda sob comando do Ministério do Bem-Estar Social, com a exigência da participação dos conselhos comunitários, contrapartida das prefeituras e estados, além do financiamento por parte da União. É fundamental frisar que essas mudanças aumentaram de forma significativa o controle social e a transparência em relação a essas políticas (Arimateia, 2006), algo até então inédito do ponto de vista do poder público federal.

O então governo criou duas frentes de atuação no que diz respeito à habitação popular, um deles lançado em 1993, o Programa Habitar Brasil, com o objetivo de enfrentar o problema habitacional das famílias de baixa renda nas médias e grandes cidades, entendidas na época como as que possuíam mais de 50 mil habitantes.

O principal critério para participação no programa era possuir renda inferior a três salários-mínimos, não ter participado de outro programa habitacional, possuir apenas um imóvel, e estar vivendo em locais que não apresentassem condições salubres de habitação (Arimateia, 2006). Foi lançado também em 1993, o Programa Morar Município, que tinha objetivos semelhantes, porém, voltados para as pequenas cidades (Ferreira, 2009).

Apesar dos avanços dessas políticas, como reconhecer a problemática habitacional, a criação dos primeiros mecanismos de controle social e transparência, existem muitas divergências na literatura sobre os alcances dos objetivos propostos, principalmente, porque houve uma dificuldade em abranger os recursos financeiros advindos tanto de verbas orçamentárias como do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF (Soares; Moura, 2001).

Outra mudança fundamental nesse período foi o estabelecimento de um novo conceito de déficit habitacional encomendado pelo governo. A Fundação João Pinheiro passou a considerar não só o número de unidades habitacionais, mas também outras variáveis como água tratada, esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, adensamento e posse precária. Esse conceito é o mesmo usado atualmente, e marcou um novo momento nas políticas habitacionais no Brasil, bem diferente da concepção errônea e elitista de outrora (Souza, 2008).

O início do governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998), ligado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) teve como principal característica a descentralização dos recursos e maiores exigências legais para a realização dos empréstimos federais que tivessem como objetivo a aquisição de moradias (Arretche, 2002).

Nesse sentido, ocorreu uma reforma administrativa mais robusta que se desdobrou em uma reestruturação institucional, extinguindo o Ministério do Bem-Estar Social e criando a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) alocada no Ministério do Planejamento e Orçamento que passou a ser responsável pela estruturação da Política Nacional de Habitação.

Nesse período, houve ainda a elaboração e a diversificação quanto aos programas habitacionais, Programa Habitar Brasil, Pró Moradia, Carta de Crédito Individual Associativa e o Apoio à Produção. Entretanto, nenhum deles dialogavam entre si, tendo como consequência uma política solta em diversas iniciativas. É importante salientar que nenhuma dessas ações atingiu êxito (MOREIRA; LEME, 2011).

Em 1999, foi lançado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que se diferenciava dos demais pela forma de financiamento, pela alienação fiduciária junto a CEF, cuja fonte dos recursos destinados era advinda do FGTS e recursos considerados não onerosos para a União. O programa tinha como público-alvo famílias com até seis salários-

mínimos e, sua principal ação foi a de reativar a construção dos conjuntos habitacionais na malha urbana já dotada de infraestrutura (Bonates, 2008).

O grande avanço da era FHC ocorreu em 2001, com a aprovação no Congresso Nacional e sanção presidencial do Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001, projeto que tramitava há 13 anos e regulamentava a Constituição Federal de 1988, criando possibilidades para que a função social da propriedade privada fosse cumprida, além de ser um importante instrumento para o equacionamento da questão habitacional no Brasil (Bonduki, 2000).

É necessário salientar que o governo FHC não se empenhou para que o Projeto de Lei (PL) em questão fosse aprovado, mas contou com a persistência dos movimentos sociais de luta pela moradia e pela reforma urbana (Maricato, 1998). Desde o início da década de 1990 (Figura 27), as organizações populares já haviam estabelecido alianças com setores progressistas do parlamento e do meio acadêmico, promovendo debates e pressionando o Estado a aprovar um marco legal que garantisse instrumentos eficazes para o controle social da urbanização (Rolnik, 2015).

Figura 27: Entrega dos documentos referentes ao Projeto de Lei de iniciativa popular, com um milhão de assinaturas, de criação do Fundo Nacional de Moradia em 1991.



Fonte: Observatório Metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/politica-urbana-acao-governamental-e-utopia-da-reforma-urbana-no-brasil/>. Acesso em 12 de março de 2025.

O Estatuto da Cidade foi, portanto, uma conquista direta da pressão social. Sua aprovação, além de consolidar a já comentada função social da propriedade, criou mecanismos importantes como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com

pagamento em títulos da dívida pública para combater a especulação imobiliária (Fernandes, 2005). Esses instrumentos representaram avanços inovadores na regulamentação do espaço urbano, fornecendo bases legais para a regularização de assentamentos informais e a implementação de políticas de inclusão socioespacial.

Outro avanço fundamental foi a ampliação da participação popular na formulação e gestão das políticas urbanas. A exigência do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, assim como a obrigatoriedade de debates públicos e conselhos municipais, trouxe novas possibilidades para o envolvimento direto da população na definição dos rumos de seu próprio município (Rolnik, 2015). Para Lefebvre (2001), essa conquista se alinha à noção de que o direito à cidade não deve ser um privilégio das elites, mas sim um direito coletivo conquistado por meio da luta social. No entanto, apesar desse avanço normativo, a efetivação da participação popular enfrentou (e segue enfrentando) resistências estruturais, especialmente devido à captura dos espaços de decisão pelo capital imobiliário e à falta de políticas que garantiram uma participação real da classe trabalhadora nos processos decisórios.

Mesmo diante dessas dificuldades, sua aplicação efetiva segue sendo um enorme desafio, evidenciando o papel fundamental dos movimentos sociais na construção de políticas públicas que garantam, de fato, o direito à cidade. A conquista dessa legislação demonstra que a transformação do espaço urbano não ocorre apenas pela via institucional, mas exige mobilização e pressão social contínua. Tanto é, que mesmo com esse arcabouço jurídico aprovado, a gestão de FHC seguiu distante das demandas populares, efetivando uma política pública de moradia só às vésperas das eleições, em que seu grupo político buscava se manter no poder.

Em julho de 2002 durante a corrida presidencial, como dito acima, o governo anunciou a Política Nacional de Habitação (PNH), que incluía a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) com o intuito de subsidiar o acesso a moradias para as famílias de baixa renda (Menezes; Souza, 2017). Curiosamente, nada disso foi colocado em prática, especialmente, em função de não haver tempo hábil, visto que faltavam em torno de seis meses para o fim de sua gestão (Menezes; Souza, 2017).

Em outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) é eleito, e com isso se cria muitas expectativas com relação à temática que envolvia a produção de moradias populares

no novo governo escolhido pelo povo, uma vez que, sua orientação ideológica parecia oposta à visão neoliberal de FHC e do PSDB.

O plano de governo petista possuía uma parte dedicada exclusivamente à moradia, no qual propunha o combate ao déficit habitacional a partir do estímulo à construção de novas moradias – o que também aqueceria a indústria da construção civil, orientando-se na Constituição Federal de 1988 e suas regulamentações, buscando assim que a propriedade privada cumprisse, enfim, a sua função social (Partido dos Trabalhadores, 2002).

Foi nesse contexto, que se criou um cenário de grande expectativa entre os técnicos, acadêmicos, militantes dos movimentos de luta pela moradia e reforma urbana, com avanços importantes, mas algumas fórmulas repetidas, como veremos ao longo dos próximos tópicos.

2.5 Os governos Lula e a questão habitacional

A situação econômica do Brasil no início dos anos 2000 era muito complexa, após uma série de reformas e privatizações promovidas pelo governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a máquina pública havia se modificado substancialmente e a classe trabalhadora se encontrava em dificuldade, principalmente, em função do arrocho salarial e da inflação que começava a se elevar (Deporte, 2011).

No primeiro governo Lula (PT), o então Ministro da Fazenda Antônio Palocci junto com o banqueiro Henrique Meireles, à frente do Banco Central, seguiram à risca os compromissos assumidos pela campanha presidencial no documento intitulado “Carta ao Povo Brasileiro” que tinha pontos como preservar o superávit primário, combater a inflação e manter os controles fiscais (Deporte, 2011). Em suma, manter o tripé macroeconômico neoliberal que havia sido marca da gestão tucana, na qual o PT, até então, era um enorme opositor.

O resultado desse conjunto de medidas foi péssimo, com um dos piores crescimentos históricos da relação investimento/PIB, registrando 15,3% em 2003 e contribuindo para que o crescimento, justamente, do PIB fosse extremamente tímido e gerasse ferrenhas críticas de sua base de apoio social e acadêmica (Deporte, 2011).

A gestão de Palocci foi marcada por arrocho fiscal e combate à inflação por meio da alta nas taxas de juros, nada diferente de antes (Deporte, 2011). No entanto, um ponto que merece destaque, foi o Ministério da Fazenda lançar e desenvolver o Projeto Piloto de Investimento,

que tinha como propósito organizar os investimentos federais de 0,5% do superávit primário, em pontos estratégicos, com grande potencial econômico e que pudesse gerar retorno em médio prazo. É necessário salientar que esse projeto foi o embrião do que futuramente seria o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que ainda será abordado (Deporte, 2011).

A eleição de Lula (PT) deu a muito de seus eleitores, decepcionados com as gestões do PSDB, a possibilidade de rompimento com a agenda econômica do governo anterior (Figura 28), entretanto a cartilha neoliberal continuou a ser implementada, seguindo ferrenhamente o que ficou conhecido como Consenso de Washington⁸ (Frias; Silva, 2016).

Figura 28: Festa popular na posse de Lula (PT) em 1 de janeiro de 2003.



Fonte: Jornal Estado de Minas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/factcheck/2022/09/13/interna_internacional,1393240/na-posse-de-lula-em-2003-havia-sim-bandeiras-do-brasil.shtml#google_vignette. Acesso em 12 de março de 2025.

No que se refere à questão habitacional, existia uma enorme expectativa em função da criação do Ministério das Cidades, que foi todo estruturado a partir da abrangência da temática entre as lideranças dos movimentos sociais, técnicos e acadêmicos (Maricato, 2020), inclusive a indicação do ministro foi Olívio Dutra (PT) ex-prefeito de Porto Alegre (RS) que possuía em seu currículo inúmeras experiências exitosas no que se referia às políticas urbanas. Enquanto

⁸ O Consenso de Washington pode ser definido como: “um conjunto de proposições que condensariam o que na época as instituições multilaterais sediadas em Washington julgavam como um conjunto adequado de políticas para serem adotadas pelos países da América Latina” (Giambiagi; Almeida, 2003, p.9).

esteve à frente da pasta, Olívio se cercou de muitos técnicos que tinham participado do Projeto Moradia do Instituto da Cidadania, também ligados ao PT (Maricato, 2020).

A estrutura do Ministério das Cidades contava com quatro secretarias sendo que três delas eram direcionadas aos principais problemas encontrados nas cidades: a moradia; o saneamento ambiental; e a mobilidade e trânsito (Maricato, 2020). A quarta secretaria foi pensada com o objetivo de tratar de Programas Especiais, entretanto foi nomeada como Secretaria de Programas Urbanos, com o seu trabalho se dando em torno da criação de diretrizes orientadoras para os poderes públicos municipais e metropolitanos na busca de colaborar para solucionar os problemas enfrentados em cada localidade (Maricato, 2020).

Em 2003, ainda no primeiro ano da gestão, foi organizada a 1^a Conferência Nacional das Cidades (Figura 29), que contou com duas etapas preparatórias, mobilizando 3.457 municípios brasileiros (dos 5.568 totais, o que deu um total de cerca de 62% dos municípios do país mobilizados) em todos os estados da federação e no Distrito Federal, sendo que a etapa final teve a participação de 2.510 delegados (IPEA, 2012).

Figura 29: Foto da Plenária Final da 1^a Conferência Nacional das Cidades, em 2003.



Fonte: SP_Urbanismo. Disponível em: https://www.instagram.com/sp_urbanismo/p/DGBNpvRuUY5/. Acesso em 12 de março de 2025.

Em abril de 2004 foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) que tinha como finalidade ser um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, tendo na sua estrutura membros da sociedade civil e do poder público (IPEA, 2012). A sua função principal consistia em elaborar diretrizes para orientar o desenvolvimento urbano em todo o território nacional de maneira integrada, garantindo a participação social e criando

estratégias para a integração das políticas de regularização fundiária, habitação, saneamento e mobilidade (IPEA, 2012).

Além disso, cabe destacar que o ConCidades possuía também, por obrigação, realizar o acompanhamento do processo de formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) por todo o Brasil, aumentando de maneira importante a participação social (IPEA, 2012).

O contexto do país, naquele momento, era relativamente preocupante no tocante ao acesso às moradias, especialmente por haver, ainda naquela época, um crescimento significativo do seu déficit, como podemos observar no Quadro 2, construído com dados da Fundação João Pinheiro em 2006 (FJP, 2006).

Quadro 2 - Déficit Habitacional, Por Situação do Domicílio – Brasil

Ano	Total	Urbana	Rural
1991	5.374.380	3.743.594	1.630.786
2000	7.222.645	5.469.851	1.752.794
2004	7.804.619	6.340.292	1.464.327

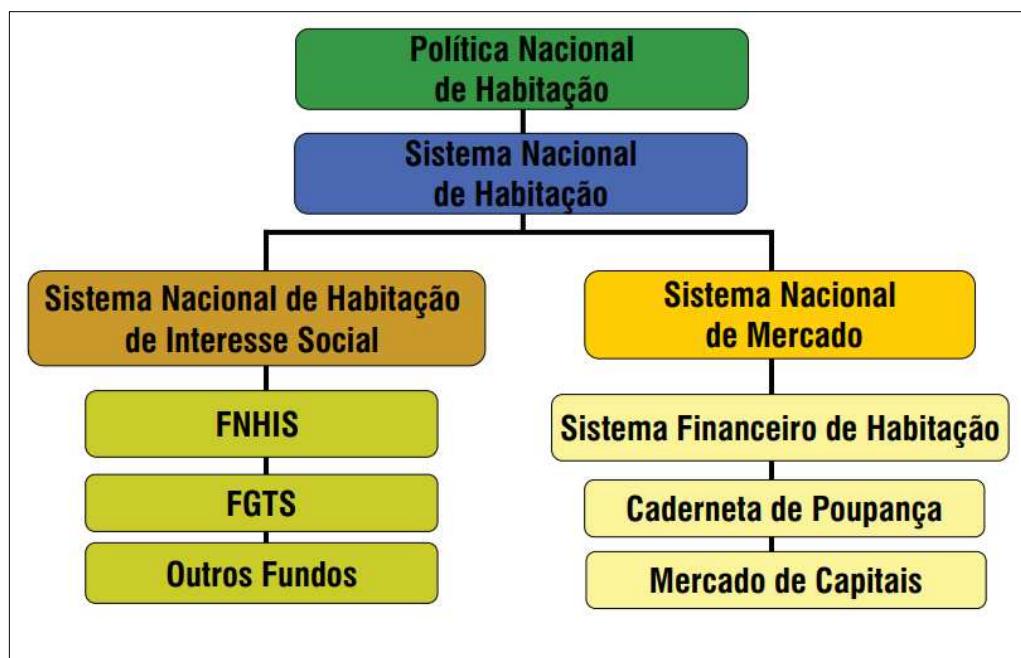
Fonte: FJP, 2006. Adaptado.

Os dados da Quadro 2 mostram, em uma série histórica, o aumento significativo do déficit habitacional no espaço urbano entre 1991 e 2004 e, ao mesmo tempo, uma redução da população no espaço rural ao longo do mesmo período. Ao aprofundarmos nesses dados, é importante considerarmos que em 1991 a população que residia nas áreas consideradas urbanas era de 75,47% enquanto 24,53% residia no campo (IBGE, s/d). Essa situação se aprofunda ainda mais quando em 2000 passamos a ter 81,23% da população morando no espaço urbano e 18,77% no espaço rural (IBGE, s/d), mostrando um aumento de migrantes rumo às grandes cidades, levando junto todos os desafios, problemas e impactos sociais de se morar numa metrópole.

É neste contexto que em 2004 foi lançada a Política Nacional de Habitação (PNH), a qual vislumbrava direcionar o desenvolvimento urbano de maneira integrada, passando a ser um instrumento orientador das ações do Governo Federal. Um dos pontos importantes da PNH era buscar estruturar e institucionalizar o setor, organizando inclusive o Sistema Nacional de Habitação (SNH), algo que não existia até então com os objetivos previstos (BRASIL, 2010).

O SNH (Figura 30) passou a ser composto por dois sistemas independentes, o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído a partir da Lei N° 11.124/2005, que tinha como objetivo estabelecer uma gestão democrática capaz de proporcionar a participação social e, ao mesmo tempo, instrumentalizar e integrar as políticas habitacionais nos âmbitos federal, estadual e municipal (Brasil, 2010).

Figura 30: Organograma da Política Nacional de Habitação (2010)



Fonte: Brasil, 2010.

Se faz importante lembrar que a existência dos SNHIS não ocorreu ao acaso, mas a partir de tensão social dos movimentos populares de luta pela moradia que, em 19 de novembro de 1991, apresentaram ao Congresso Nacional esse projeto de lei e seguiram, desde então, em constante pressão junto à Câmara Federal na defesa desta e de outras pautas históricas, tais como a reforma urbana.

Essa pressão social culminou, além do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, na aprovação da Lei N° 11.124/2004, também no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que tinha por objetivo concentrar os recursos fiscais utilizados no financiamento dos programas do SNHIS e ainda estruturou o Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS) formado pelos membros do ConCidades, o que viabilizava uma maior participação social, uma vez que o CGFNHIS tinha caráter deliberativo e passou a ser o instrumento de aprovação dos programas a serem financiados (Brasil, 2010).

A atuação do Governo Federal, no pós PNH e SNHIS, foi dividida em duas grandes áreas, sendo elas: a urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional. Podemos entender o primeiro como sendo as moradias urbanas inadequadas para a população de baixa renda viver (Brasil, 2010), ou, simplesmente, a versão brasileira do termo *slum*, presente na bibliografia internacional para explicar as habitações dos moradores de baixa renda e com condições insalubres de vida (UN-Habitat, 2007).

Para tentar resolver estes dois grandes desafios, o Ministério das Cidades buscou revisar e incrementar alguns dos programas já existentes, sendo o Programa Habitar Brasil/BID (HBB) um dos que obtiveram maior investimento. Cabe destacar, como mostra Brasil (2010), que este não era um programa novo, tendo se iniciado em 1999, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e idealizado para financiar obras e ações nos maiores municípios do país, mas que no governo Lula, praticamente dobraria seu investimento, de três anos, em apenas um⁹.

Outro desafio que a política de habitação passou a ter foi de financiar novas unidades de moradia, para isso, foram incluídos: a Carta de Crédito (Individual e Associativo), absorvendo a maior parte dos recursos do FGTS e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Este último, entre 2003 e 2006, cresceu de tal forma que chegou ao valor de R\$ 1 bilhão por ano. O PAR tinha como função principal a construção de novos imóveis para arrendamento residencial, tendo seus recursos oriundos, em especial, do FGTS e Orçamento Geral da União (OGU) (Brasil, 2010).

Outra iniciativa que merece ser considerada foi o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), criado em dezembro de 2002, no último mês do governo do FHC à frente do Brasil, mas que foi regulamentado por Lula durante a criação do SNHIS. A proposta era atender às necessidades de moradia das famílias com renda de até três salários-mínimos, com residências pequenas, de 28 m² e custo em torno de 13 mil reais. O seu custo, se daria através da junção da contrapartida do trabalhador e do Estado, com os recursos do Programa.

Outros dois programas, também criados em 2005, O Programa Crédito Solidário, que deveria funcionar com verba oriunda do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), mas que não era usado para habitação desde 1996, e o Programa de Produção Social da Moradia (PSM)

⁹ “Até 2002, foram investidos no Habitar Brasil/BID cerca de R\$ 62 milhões, e somente em 2003 foram investidos R\$ 120 milhões” (BRASIL, 2010:18).

também merecem ser lembrados e falaremos de cada um separadamente nos próximos parágrafos.

O primeiro, financiava a juros zero a compra de materiais de construção, o terreno e a construção da moradia, contribuindo para que as famílias de baixa renda, organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou outras entidades pudessem realizar o seu “sonho da casa própria”. Nesse programa, os beneficiários precisavam ter renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00¹⁰, segundo os valores da época (BRASIL, 2010).

Já o segundo programa, o PSM, usava os recursos do FNHIS, oriundos do OGU, para fornecer, além da melhora nas moradias, acompanhamento técnico social para as comunidades, contando, na época de seu lançamento e execução, com orçamento de R\$ 115 milhões em contratação e mais R\$ 50 milhões em seleção.¹¹ A ideia, aqui, era ajudar entidades privadas sem fins lucrativos, ligadas ao setor habitacional, de modo a se criar atividades integradas que garantissem acesso à moradia digna para as famílias de baixa renda (Brasil, 2010).

Foram ainda criados dois outros programas, um com enfoque em urbanizar áreas de risco, o Pró-Moradia, e o outro para o setor privado, denominado Apoio à Produção. O primeiro foi concebido como uma política voltada para urbanização e regularização de assentamentos precários, priorizando políticas de baixa renda para financiamento de infraestrutura e serviços básicos (Cardoso, 2013). Já o segundo foi estruturado para fomentar a construção de moradias populares por meio de parcerias com cooperativas habitacionais, associações comunitárias e empresas do setor da construção civil, procurando ampliar a oferta de habitação social sem depender exclusivamente da iniciativa privada.

O financiamento de ambos os programas ocorreu, mais uma vez, com o uso dos recursos do FNHIS, com cerca de R\$ 1 bilhão em investimentos, e do FGTS, aqui somente para o Programa Pró-Moradia, em um total de R\$ 1,4 bilhão de dispêndio financeiro, operada pela Caixa Econômica Federal (CEF).

O Pró-Moradia financiava o terreno, a habitação e a infraestrutura, a constituição de bens públicos, além da obrigatoriedade de realização de projetos sociais junto às comunidades

¹⁰ No ano de 2005 o salário-mínimo era de R\$300,00, o que equivalia a 118,61 dólares, segundo a cotação da época.

¹¹ Em 2005 o dólar valia R\$2,52 reais, portanto o valor da contratação foi de R\$289.000.000 ou 126.000.000 de dólares.

beneficiadas. Era exclusivo para a população mais humilde, em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar de até um salário-mínimo (Brasil, 2010).

A partir dos programas descritos nessa seção, é inegável evidenciar que o FNHIS e seus desdobramentos tiveram um importante papel nas políticas públicas da habitação brasileira. Entretanto, perto do déficit histórico de acesso as moradias, foi muito pouco, ainda mais no contexto político brasileiro da época, onde mesmo com índices imensos de popularidade, a gestão Lula (PT) não tinha maioria no congresso nacional sendo levado a realizar, o que conhecemos como “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988)¹².

Portanto, para tentar angariar ainda mais apoio popular, isolar o congresso nacional e responder à pressão dos movimentos sociais por avanços democráticos, o governo petista se aprofundou em mais iniciativas capazes de aprofundar o desafio da ausência de acesso à moradia, com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), além da reindustrialização brasileira com o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que veremos na parte final do capítulo.

A emergência da questão habitacional no país, que vinha se traduzindo em forma de ocupações urbanas, fez com que o Ministério das Cidades, em 2008, elaborasse o PlanHab, levando em consideração o Estatuto das Cidades, com o objetivo de lançar diretrizes para o desenvolvimento urbano em todo o território nacional (Menezes; Souza, 2017). Outro ponto que merece ser destacado é que o horizonte vislumbrado pelo Plano era estabelecer um conjunto de diretrizes no sentido de direcionar as ações públicas e privadas, objetivando garantir, em cerca de quinze anos, moradias dignas ao povo brasileiro (Bonduki, Rossetto, 2008).

Nesse sentido, havia dentro dele quatro ações estratégicas, sendo elas:

- i) modelagem de subsídios e alavancagem de financiamentos para população de baixa renda;
- ii) organização institucional e ampliação dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- iii) propostas e mecanismos de fomento para a cadeia produtiva da construção civil; e
- iv) incentivos à adoção de mecanismos de política territorial e fundiária para ampliação de áreas para habitação de interesse social (Brasil, 2010, p.23/25).

¹² Essa ideia é basicamente a compreensão política de que para um presidente eleito governar, precisa de uma coalizão multipartidária, muitas vezes até mesmo fisiológica.

O seu propósito maior era alcançar os objetivos colocados pela Política Nacional de Habitação, buscando a universalização do acesso à moradia, com a perspectiva de atender, especialmente, a população de baixa renda, a partir da implementação de uma política nacional de acesso a subsídios (Brasil, 2010).

2.6 O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)

Em 30 de dezembro de 2004, foi sancionada a Lei Nº 11.079 que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada no âmbito da administração pública, na prática ela regulamentava as Parcerias Público-Privadas (PPP) (Frias; Silva, 2016).

A justificativa para a sua elaboração ocorreu pelo fato de que normatizar as PPP era fundamental para o crescimento econômico, uma vez que a atuação conjunta dos setores público e privados seria um caminho para suprir as desigualdades econômicas e sociais do país, o que, em teoria, permitiria o investimento em segmentos estratégicos de infraestrutura (Frias; Silva, 2016). Os argumentos da justificativas não condizem com a realidade (Figura 31), visto que na prática as PPP são uma forma da iniciativa privada captar recursos financeiros do poder público com objetivo de obter lucro facilmente (Frias; Silva, 2016).

Figura 31: Charge retratando o conflito de interesses entre iniciativa privada e poder público quando se pensa nas PPP.



Fonte: Secretaria de Planejamento do Governo do Rio Grande Sul. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/voce-sabe-a-diferenca-entre-ppp-concessao-e-privatizacao>. Acesso em 12 de março de 2025.

Na prática, esse tipo de “parceria” não reduz os gastos públicos e, ao mesmo tempo, garante alta lucratividade para o setor privado (Frias; Silva, 2016). Além disso, a lei em si

assegura aos “parceiros privados” um rol de garantias — prestadas pelo poder público no estabelecimento dos contratos —, fazendo com que esse tipo de acordo/iniciativa seja altamente lucrativo para as empresas, mas pouco rentável para o poder público (Frias; Silva, 2016). Outros autores, entretanto, veem as PPP de outra forma (talvez um tanto ingênuas), como um arranjo oriundo do diálogo entre o Estado Brasileiro e o mercado financeiro, objetivando uma parceria para constituir um projeto de desenvolvimento das infraestruturas nacionais, culminando com um pacto pela reindustrialização do país (Jardim; Silva, 2015).

É importante ressaltar que as PPP, representavam para o governo uma alternativa à escassez de recursos federais para investimentos em infraestrutura, uma vez que poderia envolver a iniciativa privada; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através dos recursos do Tesouro Nacional; os fundos de pensão; e as Sociedades de Propósito Específico (SPE) (Jardim; Silva, 2015).

Na prática, essa lei, assim como a das concessões do governo FHC (Lei Nº 8.987/1995), permitiu que o papel assumido pelo BNDES de garantir/fomentar o desenvolvimento/crescimento econômico, criasse o contexto perfeito para que o PAC fosse não só concebido, mas também efetivado (Jardim; Silva, 2015).

A ideia deste Programa era servir como mecanismo de fomento às obras de infraestrutura nacional, tendo sido lançado em 2007 (Figura 31), no segundo mandato de Lula (PT), que tinha à época como Ministério da Fazenda o deputado federal Guido Mantega (PT) e na Casa Civil a economista Dilma Rousseff (PT), que juntos constituíram um plano de investimento que tinha o intuito de promover o crescimento da economia, aumentar a oferta de empregos na iniciativa privada e proporcionar uma melhora no padrão de qualidade de vida da população (Santos et al., 2010).

Figura 32: Foto da coletiva de imprensa do lançamento do PAC com Lula e a então ministra da Casa Civil Dilma Rousseff, que seria candidata à presidência logo depois, tendo justamente este Programa como um de seus motes de campanha.



Fonte: Jornal O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/08/11/pac-foi-marca-historica-do-pt-mas-pouco-alterou-investimentos-na-economia.ghtml>. Acesso em 12 de março de 2025.

Na prática, o PAC era um programa que buscava centralizar o planejamento da infraestrutura, vislumbrando acelerar o desenvolvimento industrial, aumentar a produtividade e criar condições e caminhos para vencer as assimetrias regionais e a profunda desigualdade social do país, realizando ações conjuntas entre o setor privado e o poder público, o que foi regulamentado pelas Lei das PPP, por isso sua aprovação era tão importante e estratégica para o então governo (Jardim; Silva, 2015).

Os eixos centrais de investimento do PAC se deram em torno dos seguintes setores: logística com a construção/reforma/ampliação de rodovias, portos, aeroportos e ferrovias etc.; energia com foco na construção de hidrelétricas, infraestrutura social e urbana direcionadas aos setores de saneamento básico e habitação (Jardim; Silva, 2015).

Com base neste Programa e também para combater o eterno déficit habitacional brasileiro, que o governo federal inaugurou, junto com essa iniciativa, talvez o seu mais importante programa habitacional, o “Minha Casa, Minha Vida”, objeto principal de nosso estudo e que será tema prioritário do próximo capítulo, onde iremos resgatar sua origem, história, características positivas, negativas e verificar, através da análise de dados, qual foi sua

efetividade no que concerne ao seu objetivo de mitigar a ausência de acesso a moradia para a classe trabalhadora em nosso país.

SEÇÃO 3

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi oficialmente lançado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em março de 2009 (Figura 33). A execução do programa era de responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF) e o gerenciamento cabia ao Ministério das Cidades. A instituição legal foi realizada, inicialmente, pela Lei Nº 11.977, de junho de 2009, posteriormente alterada, pela MP nº510/2010 e, em seguida, transformada na Lei Nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

Figura 33: Foto do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, no segundo governo de Lula.



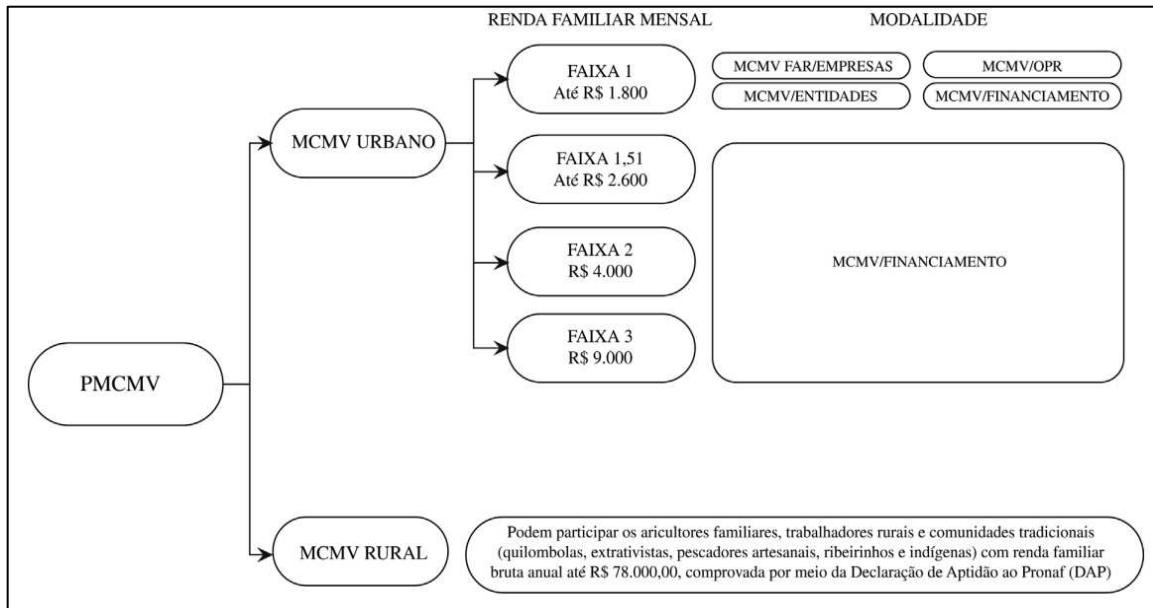
Fonte: Instituto Lula. Disponível em: <https://institutolula.org/minha-casa-minha-vida-moradia-digna-a-10-milhoes-de-brasileiros>. Acesso em 12 de março de 2025.

Segundo a legislação o objetivo do Programa seria:

[...] criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) (Brasil, 2011).

Na prática, o seu intuito era alcançar famílias que, embora fossem assalariadas, não possuíam condições de acumular capital suficiente para ter acesso à casa própria. Do ponto de vista organizativo, este se subdividia em duas áreas de atuação: o Programa Nacional da Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (Figura 34).

Figura 34 - Estrutura Organizacional do PMCMV



Fonte: EUCLYDES et al., 2020.

A primeira fase do PMCMV ocorreu entre 2009-2010 com a meta inicial de um milhão de habitações construídas, se dividindo em três faixas de renda 1, 2 e 3. No caso do Faixa 1, o público-alvo eram famílias com menor renda e que seriam subsidiadas em até 90% do valor do imóvel com recursos do Tesouro Nacional. As outras Faixas 1,5¹³; 2 e 3 eram famílias que possuíam vínculos trabalhistas formais, fazendo que tivessem acesso ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). É importante lembrar que a diferenciação entre as faixas se dá em função da renda e das taxas de juros praticadas (Euclydes et al., 2022).

A segunda fase do PMCMV (Figura 35) ocorreu entre 2011 e 2014, com objetivo de construir mais dois milhões de unidades habitacionais, e a terceira fase iniciou-se em 2016 (Figura 36), com o mesmo propósito da fase anterior. Embora o PMCMV apresentasse metas muito grandiosas, em função de conter uma série de mecanismos que proporcionavam aos sujeitos o acesso a “casa própria” ele acabou por esvaziar o debate sobre a Política Nacional de Habitação, que tinha como propósito combater o déficit habitacional (Euclydes et al., 2022).

¹³ A Faixa 1,5 foi inserida no programa apenas em 2016.

Figura 35: Inauguração de unidades habitacionais na segunda fase do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2014, no município de Cotia, interior do São Paulo, com a presença da então presidente Dilma Rousseff.



Fonte: Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-09/dilma-entrega-23-mil-unidades-do-minha-casa-minha-vida-no-interior-paulista>. Acesso em 12 de março de 2025.

Figura 36: Foto do lançamento da terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida em 2016, no segundo governo Dilma.



Fonte: Época Negócios. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2016/03/dilma-lanca-fase-3-do-minha-casa-minha-vida-com-mais-verba-do-fgts.html>. Acesso em 12 de março de 2025.

Mas, afinal, por que o maior programa habitacional da história do Brasil não tinha como propósito combater o déficit habitacional? O primeiro ponto é: não existe resposta simples para um problema complexo.

No ano de 2007, o capitalismo passou por um de seus maiores colapsos econômicos da história recente, a crise do *subprime*, que teve o seu início nos Estados Unidos da América em função do volume de crédito concedido a credores que não apresentavam garantias. No Brasil, inúmeros setores foram afetados, inclusive o da construção civil (Lima; Deus, 2013).

Nesse sentido, o Brasil fez a opção de adotar medidas anticrise, com destaque para as ofertas de crédito a partir dos bancos públicos. O setor da construção civil sentiu duramente os efeitos desta crise, levando a uma queda significativa na produção de insumos para suas obras (outubro de 2008 a fevereiro de 2009). Isso só mudou com o aumento da disponibilidade de crédito, reestabelecendo a produção represada ainda em 2009 (Lima; Deus, 2013).

E sob esse contexto que o Programa Minha Casa Minha Vida entra em ação, também em 2009. De acordo com o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em seu discurso de lançamento, embora o PMCMV fosse uma ferramenta de criação de unidades habitacionais financiadas pelo Estado brasileiro, ele era principalmente uma estratégia no combate a debacle econômica que passávamos (Euclides et al. 2022).

O principal objetivo do Programa era, de fato, aumentar o estoque de unidades habitacionais, inclusive com metas ousadas. Na primeira fase, a ideia era construir 1 milhão de moradias, das quais 400.000, ou seja 40%, seriam subsídios pelo governo federal para atender às famílias que se enquadavam na Faixa 1, ou seja, moradias de interesse social. Não podemos deixar de apontar que a existência de subsídio público era algo inovador, ainda mais considerando as políticas e os programas excludentes praticados ao longo da história do país (Lago, 2012).

A articulação da organização para sua ação foi realizada entre dois ministros petistas já citados, Dilma Rousseff e Guido Mantega, e os proprietários das principais construtoras brasileiras, para os quais o plano inicial foi apresentado, e, posteriormente, tiveram todas as suas demandas incorporadas (Euclides et al. 2022), o que é um ponto crucial.

Está aqui o grande motivo da virada de chave do governo, deixando de lado a Política Nacional de Habitação constituída pelo Ministério das Cidades e fazendo uma clara opção

de priorizar a produção de moradias pela construção civil como mecanismo para enfrentar os efeitos da crise. A compreensão do governo era de que ao juntar o financiamento público com grupos historicamente marginalizados na cadeia produtiva, seria possível criar um ambiente propício para as construtoras crescerem, gerando emprego e girando a roda da economia através do fomento ao consumo.

Antes de seguirmos em frente com nosso debate habitacional, é importante contextualizar um importante marco conjuntural que vai influenciar em todas as políticas sociais daqui para a frente: a derrubada do governo Dilma Rousseff (PT).

3.1 O *impeachment* de Dilma Rousseff

O impedimento parlamentar que resultou na destituição primeira mulher presidente do Brasil, em 2016, deve ser compreendido dentro das contradições estruturais do capitalismo periférico brasileiro e da luta de classes que marcam a formação do Estado no país. Dessa forma, é possível afirmar que a ruptura democrática foi impulsionada por uma aliança entre frações do capital financeiro, do empresariado industrial e do agronegócio, que viam no governo petista um entrave à implementação de uma agenda neoliberal mais agressiva (Boito Jr., 2018). Esse processo ocorreu em meio à crise econômica internacional (já explicada) e à intensificação das disputas pelo fundo público, em que os representantes das classes dominantes buscaram restabelecer seu controle absoluto sobre o Estado e aprofundar as políticas de ajuste estrutural, da qual o governo petista tentava não implementar em sua totalidade.

O *impeachment* de 2016 não pode ser explicado apenas pelo viés jurídico, uma vez que a sua fundamentação— a suposta prática de "pedaladas fiscais" – se mostrou frágil e meramente instrumental para fundamentar um processo de destituição política (Netto, 2017). A coalizão que conduziu a queda do governo foi formada por setores do Congresso Nacional, em especial pelo então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, que, apoiado por um bloco conservador, utilizou uma política de crise como ferramenta para desestabilizar o governo.

Paralelamente, os grandes meios privados de comunicação desempenharam um papel central na construção de uma narrativa (mentirosa) de ilegitimidade da presidência, reforçando discursos de criminalização das agremiações de esquerda, em especial do PT e estimulando manifestações populares criadas para sua remoção (Figura 37). Como aponta Chomsky (2018), o uso da mídia como instrumento de dominação ideológica é uma

característica central rupturas democráticas contemporâneas, em que as elites buscam manter uma aparência constitucional, enquanto operam mudanças estruturais que beneficiam o Capital, ludibriando até setores acadêmicos, já que ainda hoje alguns evitam denominar o que ocorreu pelo nome correto: golpe.

Figura 37: Manifestações populares financiadas pelos representantes do capital internacional pressionando pela queda do governo Dilma, em 2016.



Fonte: O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/protestos-contra-dilma-reunem-36-milhoes-em-todos-os-estados-18865889>. Acesso em 12 de março de 2025.

A conjuntura internacional também foi determinante para a derrubada do governo. A ascensão progressista na América Latina ao longo dos anos 2000 (Onda Rosa¹⁴) levou a uma ofensiva de setores do imperialismo, que viam a integração regional e as políticas de redistribuição de renda um risco à hegemonia neoliberal (Harvey, 2007).

O Brasil, sob os governos do PT, havia fortalecido importantes laços de cooperação econômica com países do eixo Sul-Sul, além de ter criado o BRICS, maior iniciativa da história recente de enfrentamento a hegemonia do dólar estadunidense. Merece ainda destaque o fim da dependência com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o que contrariava os interesses do capital financeiro global, já que a dívida externa brasileira havia sido paga no primeiro governo Lula. Assim, a destituição de Dilma se inseriu em um

¹⁴ Panizza (2009) denominou a ascensão de governos progressistas na América Latina, iniciada com a eleição de Hugo Chávez em 1997 na Venezuela de onda rosa, justamente pela grande maioria não ser socialista, mas progressista de vertente social-democrata, como o próprio PT de Lula e Dilma.

contexto mais amplo de recomposição das elites latino-americanas, que, com o apoio de organismos internacionais, buscaram retomar o controle político e econômico da região.

As consequências da ruptura democrática foram imediatas e devastadoras para a classe trabalhadora. O governo de Michel Temer (MDB), que assumiu em seguida (bem como os demais até 2022), implementou uma agenda de austeridade e desmonte de direitos sociais, começando pela Emenda Constitucional 95, que congelou os investimentos públicos por 20 anos. Essa medida representou um ataque direto às políticas sociais conquistadas desde a Constituição de 1988, aprofundando a precarização dos serviços públicos e enfraquecendo o papel do Estado na regulação da economia (Marques; Mendonça, 2018). Além disso, a reforma trabalhista de 2017 destruiu praticamente todos os direitos dos trabalhadores conquistados desde o governo Getúlio Vargas com a criação da CLT, ampliando a informalidade e precarizando as relações empregatícias em favor do grande capital. No caso dos programas de moradia popular, também muita coisa mudou, como veremos na próxima seção.

3.2 O PMCMV no pré e no pós governos do PT – análise crítica dos dados

O segundo mandato de Dilma Rousseff se inicia, como explicado no início deste capítulo, com medidas que buscavam aquecer a economia fragilizada pela crise de 2008. Para tentar manter a governabilidade no congresso, já que Eduardo Cunha era ferrenho opositor petista, a gestão da presidente fez variadas concessões ao capital financeiro no intuito de não ser derrubado (o que logo depois ocorreu).

Entre os programas sociais que sofreram cortes nas mãos de Joaquim Levy, representante do mercado financeiro no Ministério da Economia, estava, obviamente, o PMCMV, como apresentado de maneira detalhada na Figura 38.

Figura 38: Tabela onde se percebe o volume de recursos destinados ao PMCMV entre 2007 e 2020.

Ano ass	Valor Finan	Valor Inv	Valor Oper	Valor Sub FGTS	Valor Sub OGU
PMCMV					
2007	R\$0	R\$45.950.895	R\$45.950.895	R\$0	R\$45.950.895
2008	R\$0	R\$111.152.145	R\$111.152.145	R\$0	R\$111.152.145
2009	R\$5.876.962.634	R\$14.322.749.332	R\$14.301.403.957	R\$1.561.857.536	R\$6.712.249.801
2010	R\$20.070.742.341	R\$40.206.423.946	R\$40.064.725.065	R\$4.774.538.461	R\$14.541.970.004
2011	R\$22.916.970.265	R\$35.872.208.465	R\$35.776.966.150	R\$4.778.710.068	R\$7.271.616.073
2012	R\$26.125.769.349	R\$55.651.896.908	R\$55.241.711.053	R\$6.204.386.955	R\$21.827.695.137
2013	R\$26.681.069.906	R\$67.834.345.810	R\$66.522.064.610	R\$6.325.371.514	R\$32.218.242.712
2014	R\$30.489.443.960	R\$51.686.461.838	R\$51.084.993.972	R\$6.790.135.382	R\$12.158.977.263
2015	R\$33.789.845.116	R\$45.045.534.069	R\$45.025.189.724	R\$6.834.519.930	R\$2.082.262.682
2016	R\$36.829.120.114	R\$52.015.774.228	R\$51.957.727.239	R\$7.709.127.680	R\$2.522.939.314
2017	R\$34.351.368.399	R\$48.426.160.962	R\$48.342.202.585	R\$7.647.768.782	R\$2.629.710.734
2018	R\$41.217.684.718	R\$64.240.843.583	R\$63.784.318.954	R\$8.627.948.006	R\$8.411.451.791
2019	R\$37.144.233.276	R\$50.383.387.750	R\$50.372.066.284	R\$6.934.831.055	R\$513.741.109
2020	R\$18.593.012.843	R\$24.924.604.693	R\$24.924.604.693	R\$3.192.406.727	R\$158.882.285
PCVA					
2020	R\$16.263.819.541	R\$22.767.479.028	R\$22.767.479.028	R\$3.207.037.998	R\$0
2021	R\$26.754.800.022	R\$37.465.002.206	R\$37.465.002.206	R\$4.998.432.199	R\$0

Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

Quando observamos a Figura 38, é facilmente perceptível a queda substancial dos volumes monetários usados para o PMCMV, implementado durante os governos Lula-PT (1 e 2), Dilma-PT (1 e 2), Temer-MDB e Bolsonaro-PSL/PL (2019/2020), em comparação com o Programa Casa Verde Amarela (PCVA), implementado nos dois últimos anos de Bolsonaro.

Além da visível queda de recursos, merecem destaque algumas observações, que em geral, passam despercebidas:

- 1- Ao contrário do que se pensa, desde a redemocratização, o governo que mais investiu em habitação foi o de Michel Temer (MDB) (Figura 39), com destaque para o ano de 2018, em que se chegou ao montante de R\$41.217.684.718,00 ¹⁵de valor financiado destinado à compra de unidades habitacionais.
- 2- Este enorme valor investido, não significa que esta gestão privilegiou a população mais carente de moradia, mas apenas que mais pessoas conseguiram acesso ao próprio imóvel dentro dos critérios estabelecidos pelo programa, reafirmando que o objeto do PMCMV nunca foi combater o déficit habitacional, mas apenas movimentar o mercado da construção civil pós crise de 2008, portanto, a política de

¹⁵ O dólar em 2018 era cotado em R\$3,87, sendo assim, o montante investido em 2018 totalizou 160.029.796.938,66 dólares.

habitação do PT ou do MDB não possuem grande diferença, sendo ambos de cunho liberal.

- 3- O valor dos subsídios para a aquisição das moradias (última coluna) sofre uma queda vertiginosa em 2015, ainda nos governos do PT, que naquele ano realizou um profundo ajuste fiscal liderado pelo então Ministro da Fazenda e ex-banqueiro Joaquim Levy, que cortou parcela significativa de verba direcionada aos programas sociais justamente para atender aos interesses das grandes corporações e do capital financeiro internacional.
- 4- No governo Bolsonaro, o valor dos subsídios chegou a aproximadamente 1/4 do valor praticado no último ano do governo Dilma, chegando a R\$ 0,00 no PCVA, evidenciando que, apesar de ambos os programas serem de cunho liberal, este último não privilegiou àqueles que buscavam realizar o sonho da casa própria, mas apenas parte importante de seu eleitorado, oriundo da classe média.

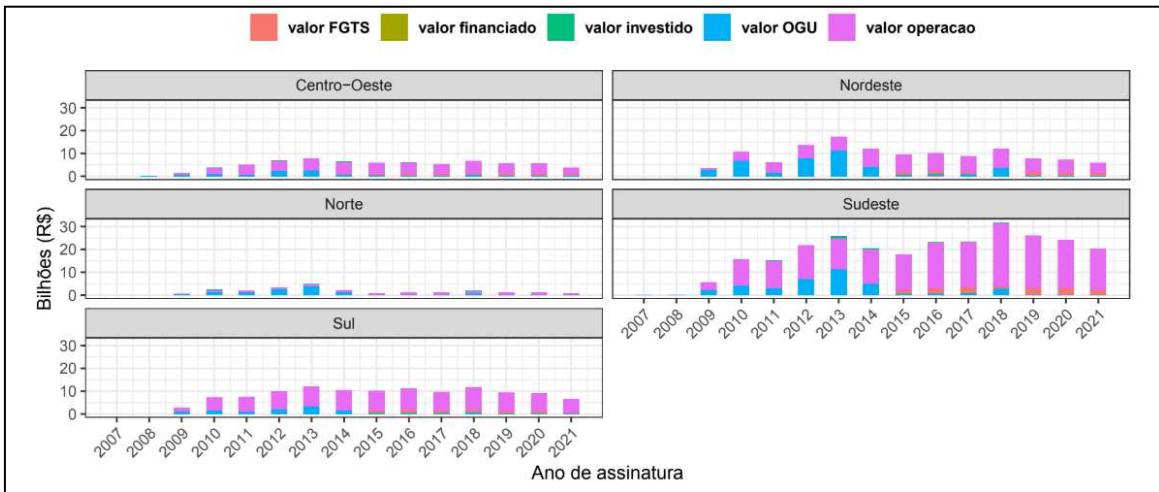
Figura 39: Ex-presidente Michel Temer (MDB).



Fonte: Poder 360. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/michel-temer-estuda-pronunciamento-sobre-delacao-do-friboigate/>. Acesso em 12 de março de 2025.

Ainda dentro do mesmo recorte anterior observado na Figura 38, observemos agora na Figura 40 os recursos monetários investidos em habitação por cada região do país.

Figura 40: Recursos financeiros para habitação por região do país (2007 – 2021).



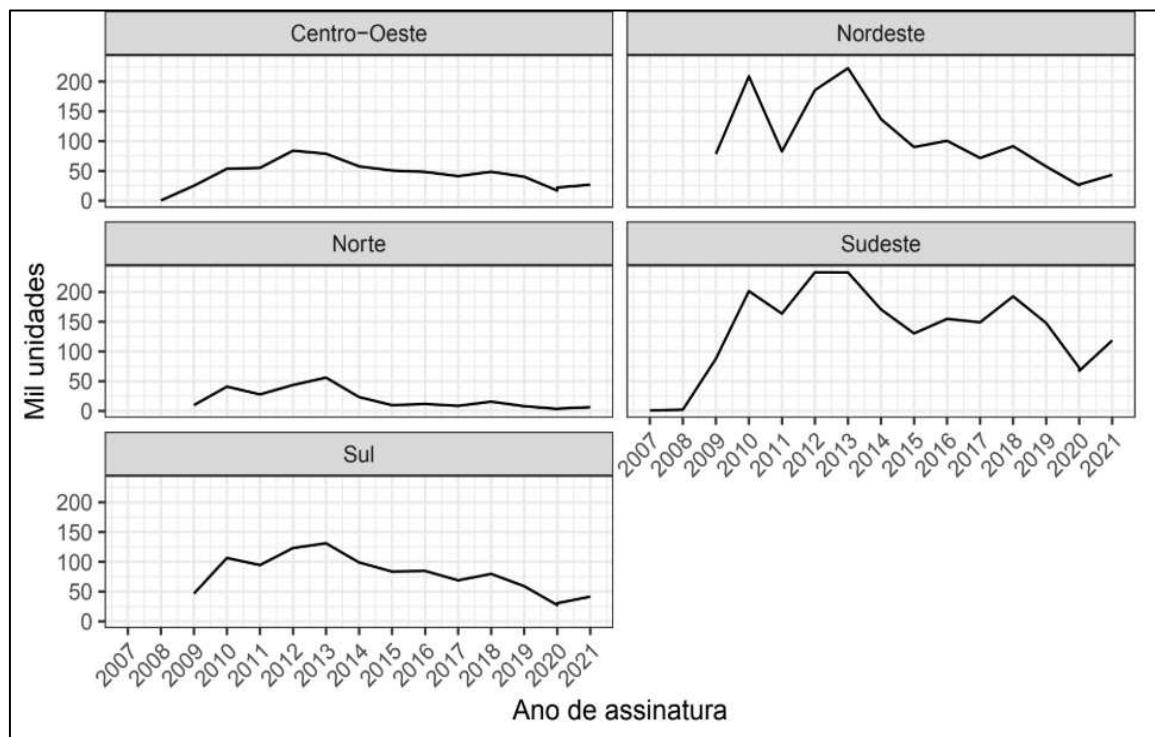
Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

Com base na Figura 40, é facilmente perceptível que o maior volume monetário para a aquisição de moradias se deu na região Sudeste. O principal argumento para isso parece óbvio, é que a densidade demográfica dessa parte do país, de longe a maior de todas, mas será que apenas isso basta para interpretar estes cinco gráficos?

Partindo desse argumento, esperava-se que a segunda região com maior investimento fosse o Sul, entretanto, é o Nordeste. Mas por quê? Nossa hipótese para explicar tamanha distopia se dá através de dois fatores, sendo que o primeiro é o fato de que a carência monetária da população nordestina é maior que a sulista, bem como a ideia de reparação histórica, afinal este é um dos temas mais negligenciados do país desde a constituição da República. O segundo fator, no entanto, é bem mais pragmático, afinal de contas o Nordeste é a região que coloca mais votos nos candidatos de esquerda, com o PT e seus aliados históricos (PDT, PSB e PCdoB) governando a região por quase todos os governos Lula e Dilma.

Além dos recursos monetários investidos em moradia, como apresentado na Figura 40, traçamos, no mesmo período histórico, os gráficos que refletem o quantitativo de unidades habitacionais construídas, como veremos abaixo na Figura 41:

Figura 41: Unidades habitacionais brasileiras construídas por região no período entre 2007 e 2021.



Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

Comparando as Figuras 40 e 41, é possível traçarmos um comparativo entre o número de moradias entregues pelos programas habitacionais e o montante investido por região ao longo de nosso período de estudo. Sobre isso, se faz interessante observarmos alguns pontos:

- 1- O Centro Oeste, após a mudança abrupta de governo em 2016, voltou a ter níveis de casas construídas similares a 2010, no início da implantação do PMCMV (Figura 42).
- 2- O Norte, também após 2016, diminuiu vertiginosamente o recebimento de moradias, não chegando a 10 mil habitações por ano (Figura 43).
- 3- Corroborando com a análise da Figura 40, o Nordeste, também pós ajuste fiscal e mudança de gestão presidencial 2015/2016, sofreu queda vertiginosa de entregas de moradias, evidenciando, possivelmente, um desinvestimento social na região graças ao seu perfil eleitoral (já comentado) (Figura 44).

- 4- O Sudeste seguia líder máximo de entrega de casas, sofrendo queda pós 2016 e tendo um leve aumento só a partir de 2020, com o PCVA, mas perfeitamente justificável pela densidade demográfica, ainda mais próxima do período eleitoral (Figura 45).

Figura 42: Conjunto habitacional construído com recursos do PMCMV em Goiânia, na região Centro Oeste do Brasil.



Fonte: Portal Curta Mais. Disponível em: <https://curtamais.com.br/goiania/prefeitura-de-goiania-reabre-inscricoes-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 12 de março de 2025.

Figura 43: Conjunto habitacional construído com recursos do PMCMV em Manaus, na região Norte do Brasil.



Fonte: Portal G1 Amazonas. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/11/24/amazonas-aprova-720-unidades-habituacionais-na-primeira-fase-do-minha-casa-minha-vida.ghtml>. Acesso em 12 de março de 2025.

Figura 44: Conjunto habitacional construído com recursos do PMCMV em Natal, na região Nordeste do Brasil.



Fonte: Portal G1 Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/michel-temer-estuda-pronunciamento-sobre-delacao-do-friboigate/>. Acesso em 12 de março de 2025.

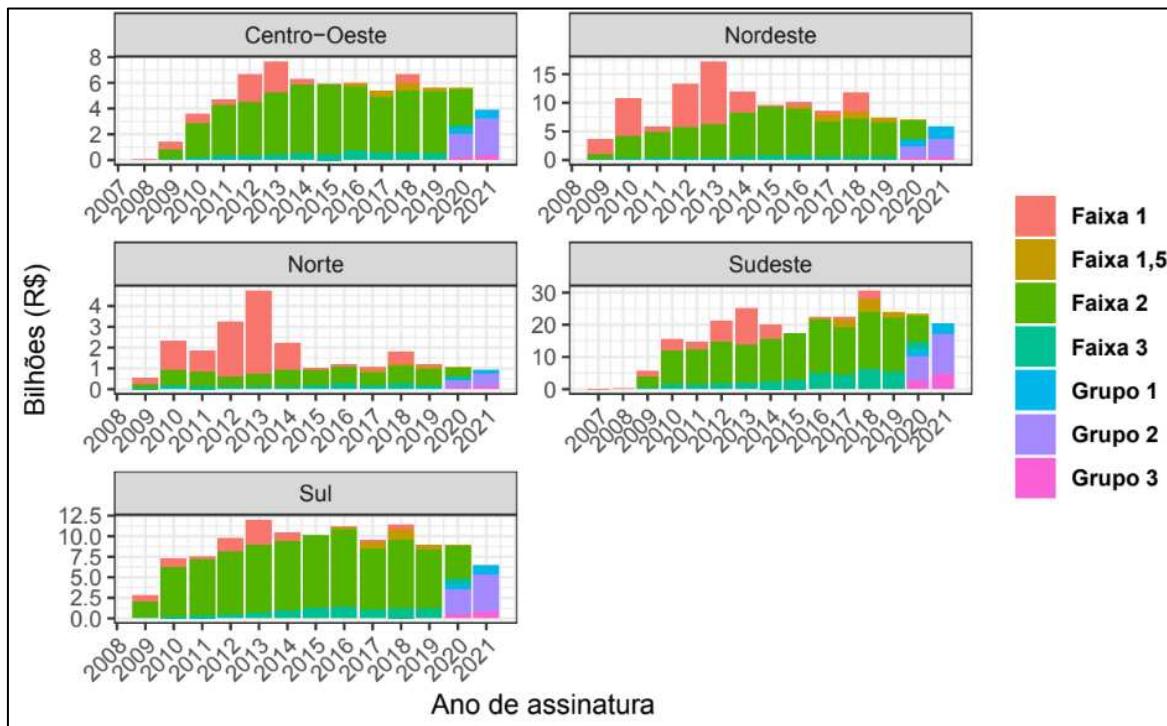
Figura 45: Conjunto habitacional construído com recursos do PMCMV em Uberlândia, na região Sudeste do Brasil.



Fonte: Portal G1 Triângulo e Alto Paranaíba. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/2025/03/08/uberlandia-recebe-nova-autorizacao-para-construir-384-apartamentos-do-programa-minha-casa-minha-vida.ghtml>. Acesso em 12 de março de 2025.

Uma outra variável importante de mensurarmos é o investimento público para moradia quando separamos as regiões do Brasil e cada faixa de renda do PMCMV. Para isso, construimos os gráficos presentes na Figura 46, abaixo:

Figura 46: Recursos federais investidos no PMCMV por região do país e faixa de renda (2007-2021).



Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

A figura 46 nos traz importantes informações, tendo como principal o fato de o volume de recurso monetário empregado para a construção de habitações em nosso país, ao contrário do que deveria ocorrer em um programa que buscasse, de fato, resolver o déficit histórico de moradias, foi para a classe média, ou seja, o Faixa 2, não o Faixa 1. Isso mostra, mais uma vez, que o objetivo de todos estes programas (seja o BNH, o PMCMV ou PCVA) nunca foi resolver o verdadeiro problema da falta de moradia para os que mais precisam, mas apenas para a pequena burguesia, evidenciando como todos os governos que já nos governaram, uns mais, outros menos, buscaram soluções liberais paliativas, sem nunca buscar romper com a ordem classista que tem como sua égide a propriedade privada da terra e dos meios de produção.

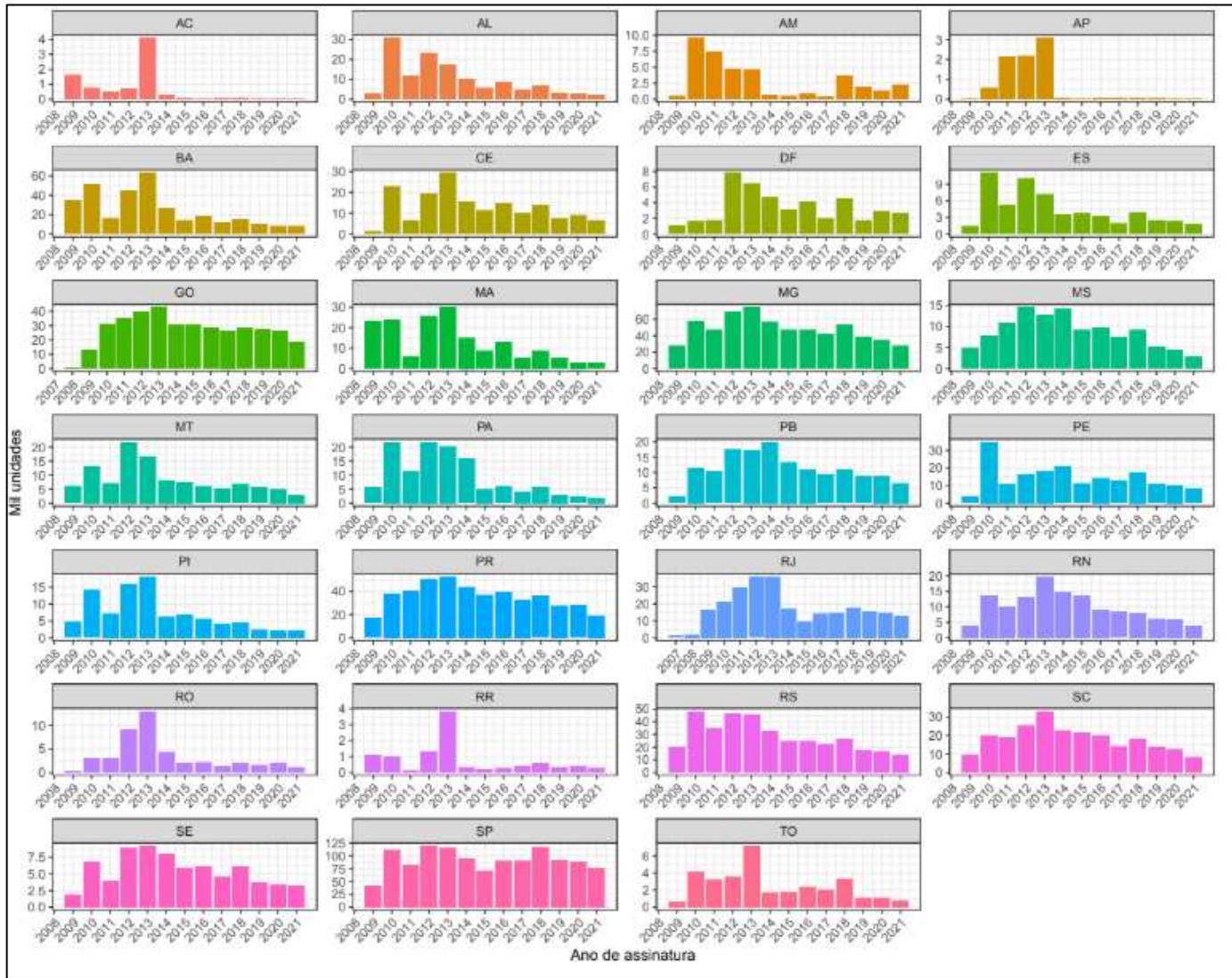
Voltando a análise da Figura 46, outros pontos merecem destaque de nossa parte:

- 1- Centro Oeste: somente no primeiro ano do PMCMV que os de menor renda, ou seja, na Faixa 1, foram contemplados com a maioria do recurso, entretanto o valor extremamente irrisório.
- 2- Norte: esta região merece uma análise mais profunda, pois até o ajuste fiscal de 2015/2016, realmente o Faixa 1 estava contemplado com a maior parte do investimento realizado, mostrando como o pacote econômico de Joaquim Levy (Ministro da Fazenda – 2015/2016), na verdade só contemplou o Capital Financeiro, cortando recursos da faixa direcionada as pessoas mais vulneráveis para entregar aos banqueiros.
- 3- Sul: em todos os anos e em ambos os programas, o Faixa 2 esteve à frente do Faixa 1 na quantidade de recursos investidos, corroborando a análise da Figura 46 que fizemos.
- 4- Nordeste: aqui também é preciso um maior aprofundamento dos dados encontrados, pois até 2012, o Faixa 1 era maioria, deixando de ser a partir de então¹⁶. Muito possivelmente, isso teve, mais uma vez, relação pragmática com o perfil eleitoral do povo nordestino, de preferência progressista, como já explicado anteriormente.
- 5- Sudeste: de maneira similar ao Centro Oeste, somente nos dois primeiros anos do PMCMV que pudemos observar a maioria do investimento no Faixa 1, mas, novamente, em montantes irrisórios.

A próxima variável investigada em nosso estudo foi o número de unidades habitacionais entregues em cada estado da Federação, presente nos gráficos da Figura 47, logo abaixo:

¹⁶ Não encontramos evidências das causas dessa mudança abrupta.

Figura 47: Número de unidades de habitação entregues em cada estado da Federação – PMCMV/PCVA (2007-2011)



Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

De acordo com a Figura 47, é possível perceber uma intensa variação no número de habitações entregues no país, por estado da Federação, ao longo do nosso período de estudo. De modo a darmos um breve destaque a situação de cada ente federado, optamos por falar de cada um de modo separado:

- 1- Acre: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o primeiro governo Dilma, tendendo a zero após o golpe de 2016;
- 2- Alagoas: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Lula;

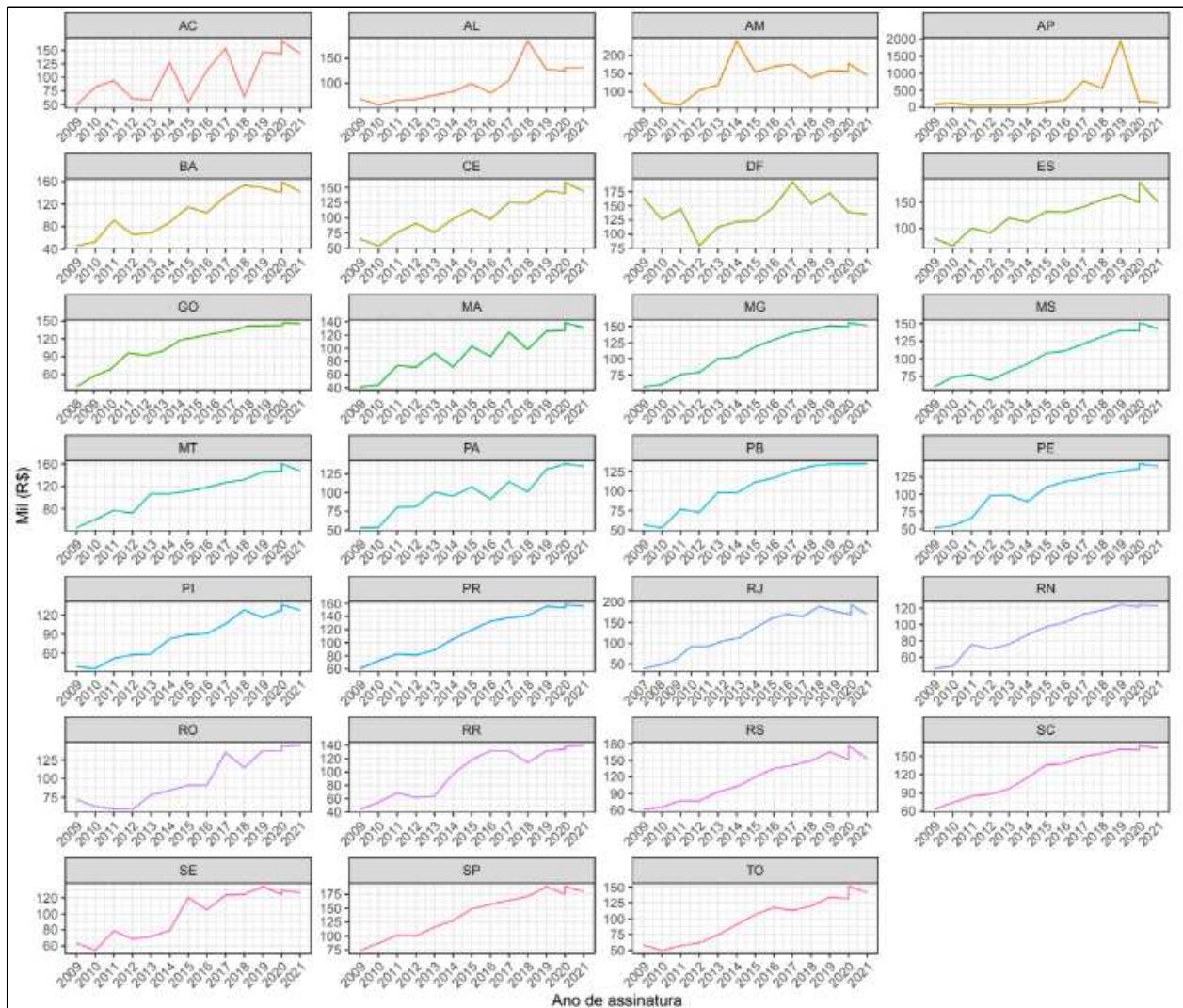
- 3- Amazonas: O período de maior número de unidades de habitação entregues também foi durante o segundo governo Lula;
- 4- Amapá: O período de maior número de unidades de habitação entregues o foi durante o primeiro governo Dilma, tendendo a zero (0) após sua saída, em 2016;
- 5- Bahia: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Dilma, diminuindo significativamente após o ajuste fiscal de 2015;
- 6- Ceará: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Dilma, também diminuindo significativamente após o ajuste fiscal de 2015;
- 7- Distrito Federal: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o primeiro governo Dilma;
- 8- Espírito Santo: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Lula, tendo um outro ápice no primeiro governo Dilma;
- 9- Goiás: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o primeiro governo Dilma;
- 10- Maranhão: O período de maior número de unidades de habitação entregues também foi durante o primeiro governo Dilma;
- 11- Minas Gerais: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o primeiro governo Dilma, com um forte recuo após a sua saída, em 2016;
- 12- Mato Grosso do Sul: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o primeiro governo Dilma, tendo um outro ápice em seu segundo, recuando fortemente após sua saída, em 2016;
- 13- Mato Grosso: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o primeiro governo Dilma;
- 14- Pará: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Lula, tendo um outro ápice no primeiro governo Dilma, com um forte recuo após a sua saída, em 2016;
- 15- Paraíba: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Dilma;
- 16- Pernambuco: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Lula, sofrendo um forte recuo no primeiro governo Dilma;

- 17- Piauí: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Dilma;
- 18- Paraná: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante os governos Dilma;
- 19- Rio de Janeiro: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o primeiro governo Dilma, sofrendo forte retração em seu segundo governo;
- 20- Rio Grande do Norte: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante os governos Dilma;
- 21- Rondônia: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Dilma;
- 22- Roraima: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Dilma;
- 23- Rio Grande do Sul: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Lula e no primeiro governo Dilma;
- 24- Santa Catarina: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o segundo governo Dilma;
- 25- Sergipe: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante os governos Dilma;
- 26- São Paulo: O período de maior número de unidades de habitação entregues foi durante o primeiro e o início do segundo governo Dilma, diminuindo significativamente após o ajuste fiscal de 2015, aumentando de novo no governo Temer e diminuindo substancialmente no governo Bolsonaro¹⁷;
- 27- Tocantins: O período de número de unidades de habitação entregues foi durante o primeiro governo Dilma, diminuindo bastante após o ajuste fiscal de 2015.

A próxima variável investigada foi a quantidade de recurso público aplicado pelo governo federal para programas de moradia popular em cada estado. Para isso, traçamos os gráficos da Figura 48, que segue:

¹⁷ Com base nesses dados, conseguimos entender agora porque o maior volume de investimento em habitações se deu no governo Temer. Esta gestão não buscou investir em vários estados ou bolsões de pobreza, mas no domicílio eleitoral do então presidente, que, curiosamente possui a maior densidade demográfica do país, evidenciando que a análise bruta dos números, sem sua compreensão política, pouco ou nada nos diz.

Figura 48: BRASIL - Investimento público federal para programas de moradia em cada ente federativo (2007-2021)



Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

Observando atentamente a Figura 48, é possível verificar o quantitativo monetário aplicado pelo poder executivo federal em programas para aquisição de casa própria para cada ente federativo. Uma vez que o índice inflacionário do período dos programas PMCMV e PCVA (2019-2022) foi de 4,46% no segundo governo Lula (2008-2011), 27,03% com Dilma (2012-2016), 25,68% com Temer e 26,93% (2016-2018) com Bolsonaro (2018-2022)¹⁸, é facilmente compreensível o aumento de investimentos ao longo destes 13 anos, o que não significa, por óbvio, mais moradias populares.

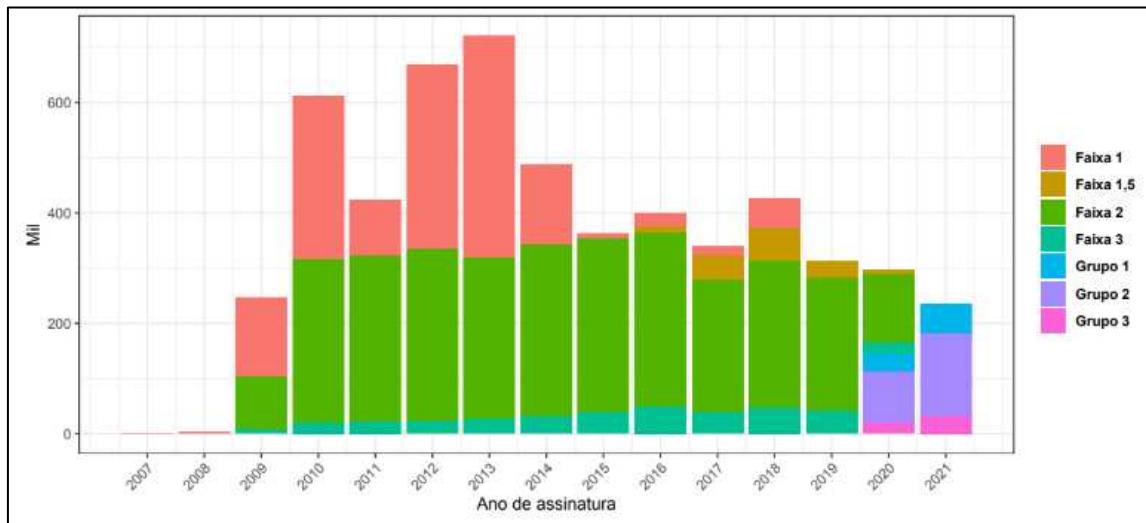
¹⁸ Cabe destacar que a inflação na gestão Bolsonaro só não foi maior devido aos cortes substanciais orçamentários através da redução de tributos federais, que impactaram diretamente na diminuição dos valores desembolsados pelo consumidor na compra de combustíveis automotivos e no pagamento pelo consumo da energia elétrica.

Mesmo assim, alguns estados se mostram fora do padrão esperado e explicado no parágrafo anterior. Sobre estes, mais uma vez optamos por comentar brevemente cada situação:

- 1- Acre: aumento e redução de investimentos sempre que houve troca de governo, por todo o período estudado;
- 2- Alagoas: seu ápice monetário se deu justamente em 2018, exatamente em um ano eleitoral;
- 3- Amazonas: durante o fim do primeiro e início do segundo governo Dilma observa-se o maior ponto de recursos investidos;
- 4- Amapá: situação similar a Alagoas;
- 5- Distrito Federal: baixa significativa de investimentos em 2012, chegando a cerca de 75 mil reais, e subindo gradativamente, tendo seu auge após o impedimento parlamentar de 2016.

Outro dado importante que levantamos em nosso estudo foi a correlação entre o número de unidades habitacionais entregues pelo governo federal divididos de acordo com cada Faixa/Grupo. Para isso, traçamos o gráfico da Figura 49:

Figura 49: Número de unidades habitacionais entregues pelo governo federal segundo cada Faixa/Grupo (2007-2021).



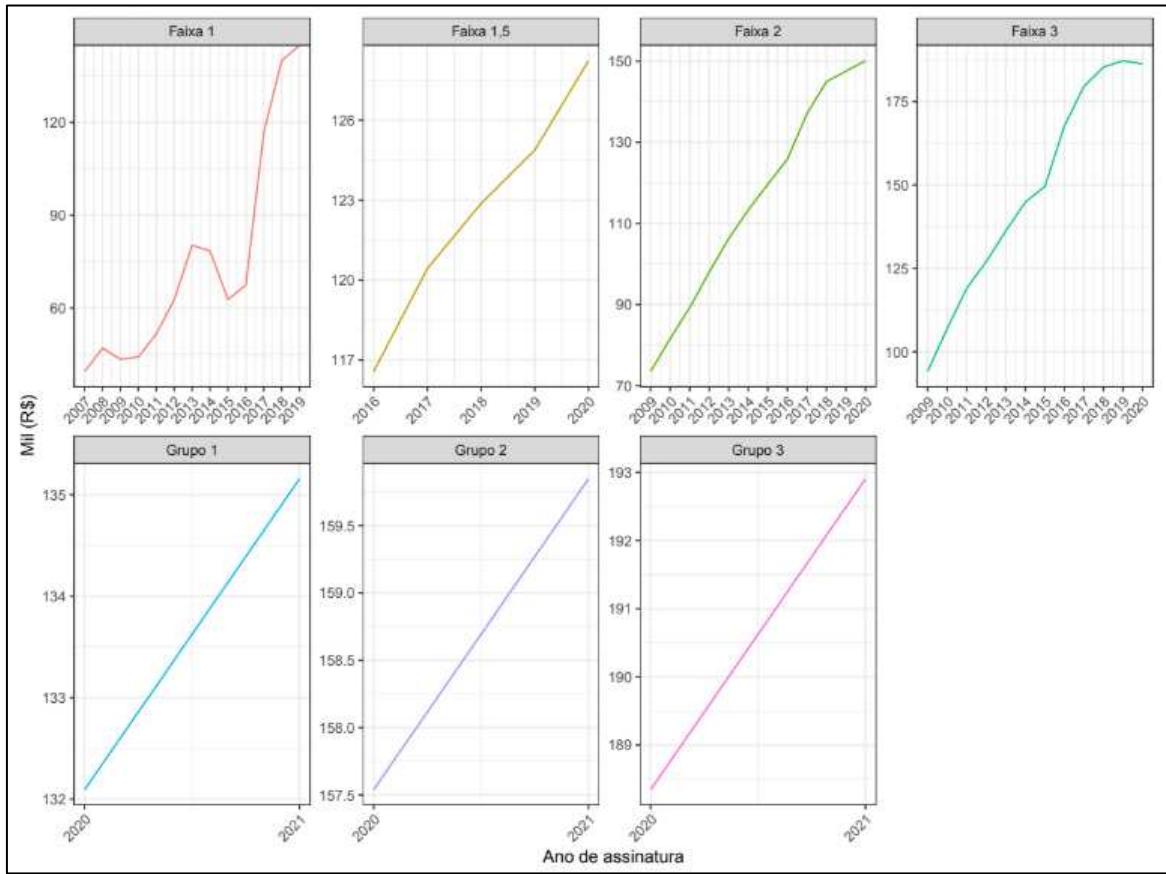
Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

De acordo com a Figura 49, é perceptível que as faixas não seguem o mesmo padrão. Para facilitar nossa análise, mais uma vez falaremos brevemente de cada um de maneira separada:

- 1- Faixa 1: seu ápice se deu nos governos Lula II e Dilma I, sofrendo forte retração a partir de 2013, quando a gestão da então presidente sofre grave crise política;
- 2- Faixa 1,5: uma vez que sua inclusão no programa se deu somente em 2016, seu auge ocorreu em 2018, justamente um ano eleitoral;
- 3- Faixa 2: durante os governos petistas, ocorre seu maior aumento, inclusive de forma relativamente constante durante toda a sua gestão, só diminuindo após o impedimento parlamentar de 2016, entretanto em valores bem menores que o Faixa 1;
- 4- Faixa 3: Este grupo apresentou um crescimento quase exponencial durante todas as gestões do PT, retraindo, mais uma vez, após a mudança presidencial de 2016 em valores similares ao Faixa 2;
- 5- Grupos 1, 2 e 3: todos apresentaram crescimento constante desde o início de sua implantação, entretanto, em valores substancialmente menores quando comparados aos governos Lula II e Dilma I e II.

O montante investido pelo governo federal em cada uma das faixas/grupos, é a nossa próxima variável investigada, para isso traçamos os gráficos da Figura 50, que segue:

Figura 50: Investimento monetário federal para a construção de moradias por faixa (2007-2021)

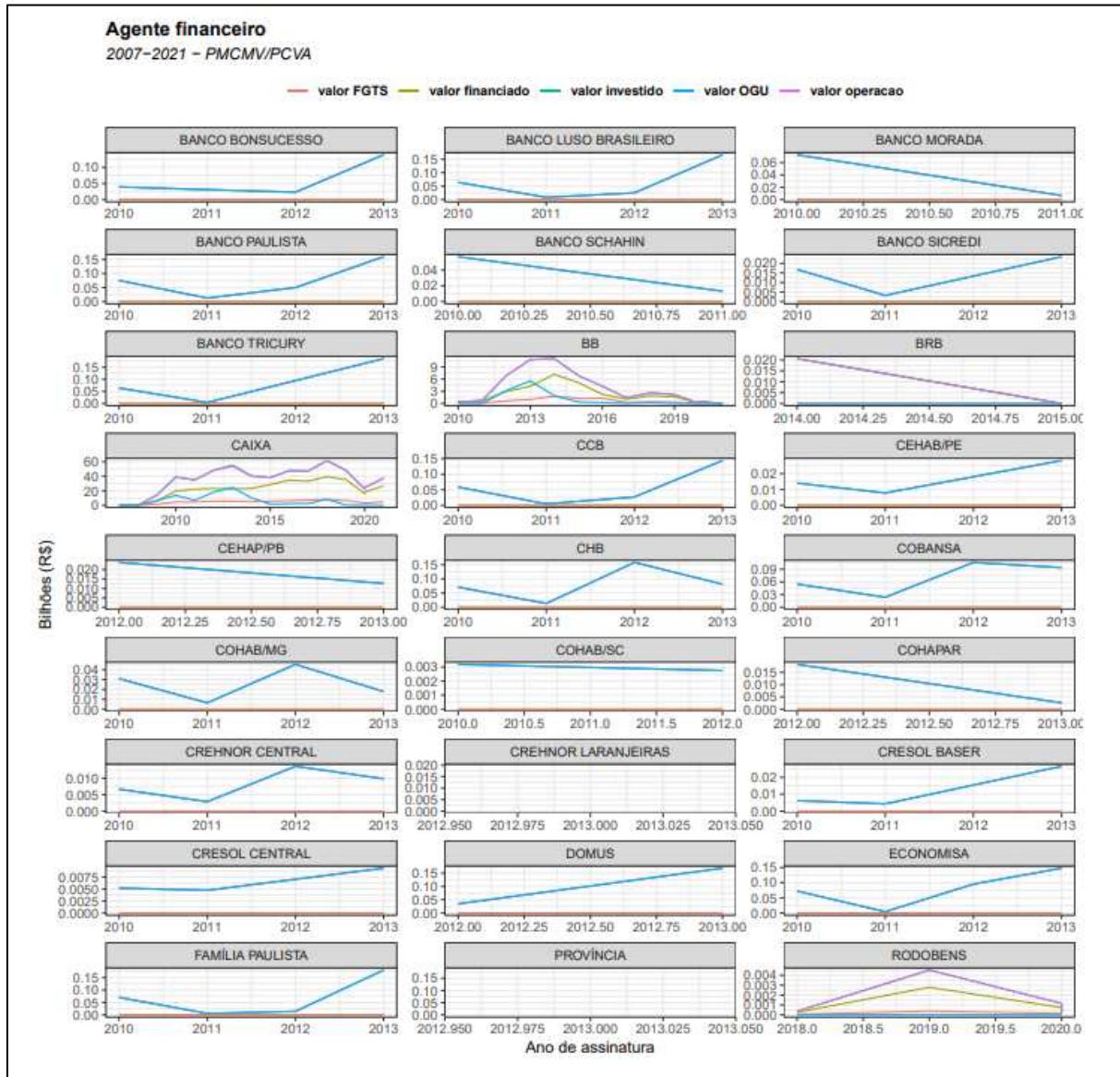


Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

De maneira inversamente proporcional ao que observamos nos gráficos da Figura 49, agora na Figura 50, é possível perceber que o investimento aumentou à medida que o tempo foi passando, algo perfeitamente justificável, mas uma vez, pelo aumento inflacionário do período dos programas, como descrito na Figura 48.

Outro dado que não podemos esquecer é a identificação dos agentes financeiros para a construção de moradias, para isso traçamos os gráficos da Figura 51, logo em seguida:

Figura 51: Análise descritiva dos agentes financeiros para a construção de moradias (2007-2021).



Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

Analizando a Figura 51, facilmente notamos um importante acerto no financiamento público para a aquisição de moradias. Isso se dá quando observamos que a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB) são os principais bancos financiadores, uma vez que, são estatais.

Do ponto de vista político, é importante destacar que o fato das operações monetárias se darem predominantemente (quase exclusivamente) nos dois maiores empreendimentos públicos de operações em finanças do país, faz com que estes cumpram um papel fundamental de credores, a juros baixos, das famílias que passam a adquirir seus próprios imóveis,

contribuindo assim para o aquecimento da economia e a geração de empregos, algo fundamental em uma nação que sofreu com a forte desindustrialização ocorrida com a crise de 2008 e o impedimento da presidente legitimamente eleita em 2016.

Assim como em outros tópicos, para melhor compreensão, optamos por apresentar brevemente o que cada um dos dois operadores, CEF e Banco do Brasil, realizou:

- Banco do Brasil: durante os governos Dilma, chegou a ser responsável por cerca de nove bilhões de reais para financiamento de moradias, diminuindo substancialmente a partir da mudança abrupta de governo em 2016 e chegando próximo de 0 (zero) após as eleições de Bolsonaro;
- Caixa Econômica Federal: responsável pela maior (e imensa parte) do financiamento público para aquisição da casa própria, este banco, entre os governos Dilma e Temer, chegou a operacionalizar montantes monetários na casa dos 60 bilhões de reais em operações financeiras. É importante destacar que a CEF não é somente a financiadora, mas também a executora dessas ferramentas sendo, portanto, perfeitamente explicável essa enorme concentração de recursos aqui observada.

Com base no que vimos ao longo dessa seção, fica explícito para nós que a desestabilização política (2012/2013) seguida do ajuste fiscal de Levy (2015/2016) e consequentemente o impedimento de Dilma em 2016 tiveram papel chave para a diminuição dos investimentos na política habitacional do PMCMV.

Mais do que isso, depois da saída forçada dos governos petistas, o número de unidades habitacionais construídas que levasse em conta que o Brasil é muito maior que São Paulo, quase se extinguiu, mostrando que mesmo do jeito social-liberal do PT, é simples evidenciar, como se diz no interior, “que se é ruim com ele, é muito pior sem ele”. Portanto, a luta pela hegemonia no Brasil, como comprovado por Gramsci (1971), mostra que as conquistas progressistas só podem ser consolidadas por meio de uma disputa contínua e organizada pelo poder, envolvendo mobilização popular e fortalecimento das instituições democráticas, coisa que parte significativa da esquerda parece não ter entendido.

Além da análise nacional dos dados públicos relativos aos programas habitacionais aqui presentes, decidimos criar uma seção específica para Minas Gerais, nosso estado.

3.3 O caso do Estado de Minas Gerais

Entre 2009 e 2016, Minas Gerais viveu uma conjuntura política marcada pela hegemonia do PSDB até 2014, quando Fernando Pimentel (PT) foi eleito, sendo a primeira e única vez que este partido governou o estado. Aécio Neves (PSDB) conduziu este ente federado até março de 2010, quando foi desincompatibilizado para concorrer ao Senado Federal. Seu vice, Antonio Anastasia (da mesma agremiação), seguiu no cargo e foi eleito governador nas eleições de outubro de 2010, permanecendo até abril de 2014 (Figura 52). Com a saída de Anastasia também para disputar uma vaga no Senado, Alberto Pinto Coelho Júnior (Progressistas – PP), então vice-governador, assumiu o governo até o final daquele ano. Em 2015, Fernando Pimentel (PT) foi eleito, exercendo o mandato até 2018.

Figura 52: Aécio Neves e o correligionário Antônio Anastásia, ex- governadores de Minas Gerais (2009-2014)



Fonte: <https://www.bandab.com.br/politica/gilmar-suspende-investigacao-de-doacao-a-aecio-e-anastasia/>.

A gestão de Neves foi caracterizada por políticas de ajuste fiscal e investimentos público-privados em infraestrutura, alinhadas ao ideário neoliberal que busca a redução do papel do Estado na economia e a valorização do empresariado (Harvey, 2005). Antonio Anastasia deu continuidade a essa agenda, enfatizando a austeridade fiscal e a racionalização do que chamavam de gastos públicos. No entanto, tais políticas foram alvo de críticas, sobretudo por setores progressistas, que apontavam a precarização dos serviços estatais e a falta

de investimentos em áreas sociais como educação, saúde, habitação e saneamento (Braga, 2012).

A ascensão de Pimentel (Figura 53) em 2015 representou uma inflexão na política estadual, alinhando-a ao governo federal cuja liderança era exercida pelo PT. Sua gestão buscou ampliar os investimentos sociais e fortalecer políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades regionais. No entanto, Pimentel enfrentou desafios estruturais herdados das administrações anteriores, como o endividamento estadual e a falta de liquidez orçamentária, além da crescente instabilidade política no governo Dilma -II (Singer, 2018).

Figura 53: Fernando Pimentel, ex-governador do estado de Minas Gerais (2015-2018).



Fonte: <https://www.mg.gov.br/governador/fernando-damata-pimentel>

O cenário nacional foi profundamente marcado pela crise econômica e econômica, que culminou no processo de *impeachment* da presidente, em 2016 como já dissemos. Em Minas Gerais, o governo Pimentel buscou manter programas sociais, mas encontrou dificuldades devido às restrições fiscais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e ao bloqueio de repasses federais promovido pelo novo governo Temer. A perda de apoio político e a instabilidade institucional restrinham a capacidade do governo Pimentel de implementar

políticas progressistas, se tornando refém da frágil base parlamentar na Assembleia Legislativa. Além disso, as denúncias e investigações contra o próprio governador (todas comprovadamente falsas, como se descobriu anos depois) serviram como instrumento de deslegitimação de sua gestão, reforçando uma ofensiva contra lideranças petistas no período pós-*impeachment* (Filgueiras, 2019).

A eleição de Romeu Zema (NOVO) em 2018 representou uma guinada à direita na política mineira, com a ascensão de um empresário sem experiência política que se beneficiou da onda antipetista fomentada pela grande mídia e setores do mercado financeiro (Boito, 2018). Zema (Figura 54) adotou um discurso ultraliberal, defendendo a privatização de empresas estatais, a desregulamentação da economia e a redução da máquina pública. Segundo Harvey (2005), o ultraliberalismo, como vertente extrema do neoliberalismo busca reconfigurar ainda mais o Estado para atender aos interesses do Capital, reduzindo ao mínimo possível sua atuação na garantia de direitos sociais e promovendo a mercantilização dos serviços públicos.

Figura 54: Romeu Zema, governador do estado de Minas Gerais (2018-2022/2023 – atual (2025)).



Fonte: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/saiba-quem-e-romeu-zema-governador-reeleito-de-minas-gerais/>

Baseado nessa premissa, uma das principais medidas dessa nova gestão foi a redução de secretarias estaduais e cargos comissionados, sob o argumento de ajuste fiscal. No entanto, como alerta Braga (2012), políticas de austeridade tendem a precarizar o trabalho e aprofundar desigualdades, ao passo que os cortes orçamentários impactam setores essenciais, como saúde e educação. Essa política também gerou tensões com o funcionalismo público (Figura 55),

especialmente na questão do pagamento parcelado dos salários dos servidores estaduais, prática já iniciada no governo anterior graças ao bloqueio de repasses federais promovido por Temer e mantida por Zema até 2021. Cabe destacar, entretanto que no fim de 2018, “misteriosamente” os bloqueios monetários voltaram a ser repassados, antes mesmo da posse do primeiro gestor executivo estadual ligado ao NOVO.

Figura 55: Manifestações contra o governo de Romeu Zema (NOVO) em Minas Gerais.



Fonte: <https://www.sjpmg.org.br/2023/09/sindicato-marca-presenca-em-protestos-publicos-contra-zema-e-bolsonaro/>

Se faz interessante lembrarmos também da crise política nacional pós-pandemia, que influenciou diretamente a conjuntura mineira. O avanço de extremistas de direita, que abertamente flirtam com o fascismo, criaram um ambiente político hostil aos progressistas no estado. Em Minas Gerais, essa tendência se manifestou na pressão do executivo estadual para a privatização da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), que segue enfrentando resistência na ALMG.

Dessa forma, o período após o impedimento da presidente Dilma em 2016, reflete em MG um processo no qual o neoliberalismo avança sobre os direitos sociais e o papel do Estado é reduzido. Como aponta Mészáros (2002), o capitalismo em crise busca constantemente novas formas de expropriação e exploração, e as políticas implementadas em nossas terras desde então devem ser compreendidas dentro dessa lógica estrutural.

Assim, após esta breve contextualização da conjuntura estadual, temos condições de entender o que foi feito, em termos de políticas públicas federais relacionadas à moradia, para a classe trabalhadora mineira.

3.4 PMCMV em Minas Gerais

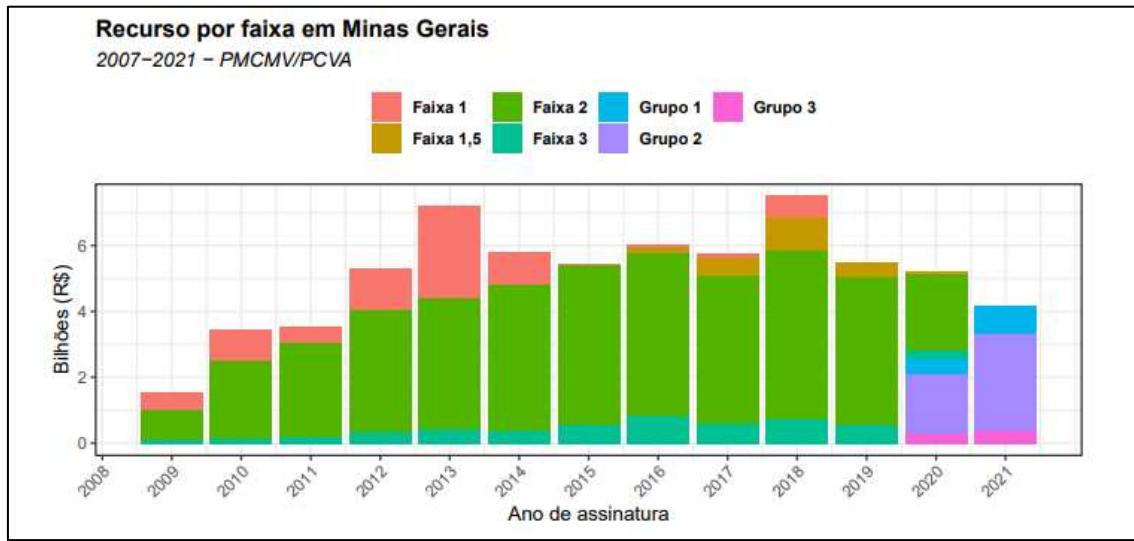
O PMCMV, como nos demais estados brasileiros, também foi realizado de maneira significativa Minas Gerais. Entretanto, é preciso enxergarmos os motivos de tanta atenção pelo governo federal de maneira pragmática, vejamos:

1. MG é o segundo maior estado do país em número de eleitores, superando até mesmo o Rio de Janeiro (RJ) e perdendo somente para São Paulo (SP). Lula (PT) nunca perdeu uma eleição presidencial em nossas terras, desde 1989 ele sempre foi vitorioso. Para a política burguesa, a conta é simples: mais obras → mais votos.
2. MG é também o ente federado com maior número de municípios, 853 ao todo. Agradar prefeitos do interior, onde as oligarquias do período da República Velha seguem fortes, significa mais apoio congressual dos seus parlamentares, haja vista que a causa municipalista¹⁹ é ainda hoje, um tema que mobiliza significativamente deputados dentro do congresso federal.
3. Haja vista que MG foi governado por quase todas as gestões petistas pela sua oposição, o PMCMV era uma vitrine importante para o partido vencer no estado (como venceu em 2016) e em cidades com maior quantidade de eleitores (a eleição de Gilmar Machado em Uberlândia é exemplo disso), aumentando sua visibilidade política.

Tendo claro os motivos meramente políticos que justificavam os investimentos habitacionais em território mineiro, é possível passarmos para os números do período, iniciando pela Figura 56 que apresenta a distribuição de unidades habitacionais por faixa salarial.

¹⁹ A ideia municipalista é uma compreensão política que visa proporcionar maior autonomia aos municípios, por meio da descentralização administrativa e menor dependência municipal dos demais entes do poder executivo.

Figura 56: Recurso por faixa em Minas Gerais (2007-2021)



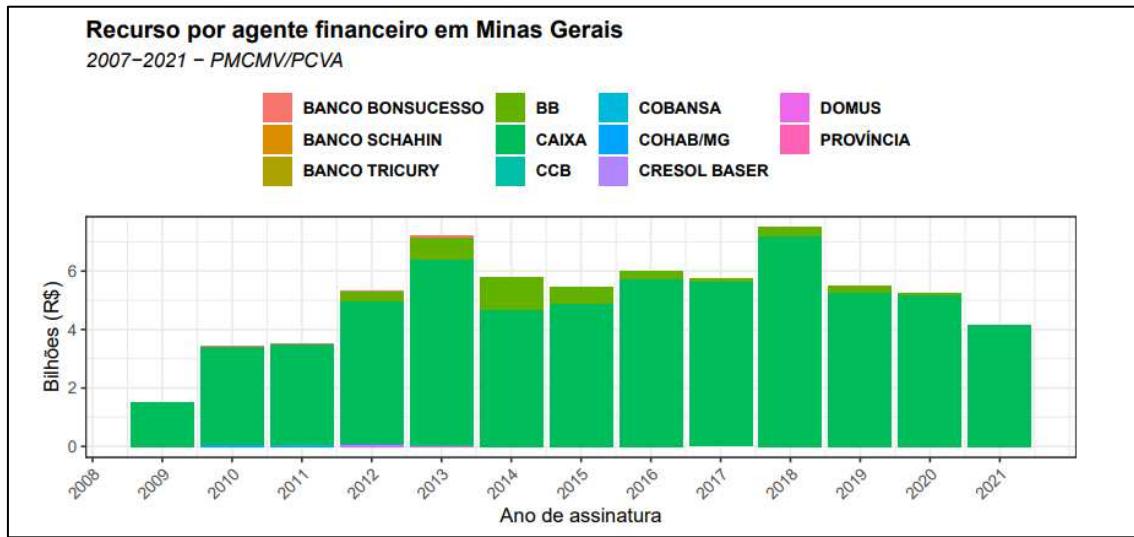
Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

Observando a Figura 56, mais uma vez é possível percebermos como o Faixa/Grupo 2 foi privilegiado em detrimento do Faixa/Grupo 1. Merecem destaque as seguintes informações que estes gráficos nos apresentam:

- 2013: foi o ano onde houve maior volume de recursos para compra de imóveis pelas famílias da Faixa 1;
- 2015: não houve envio de recursos para aquisição de casas por famílias da Faixa 1, reflexo do ajuste discal implementado pelo ex-ministro Joaquim Levy;
- 2019: a exemplo de 2015, não se registrou a chegada de recursos para a aquisição de imóveis para as famílias classificadas no Faixa 1, justamente no primeiro ano do governo Bolsonaro.

Outro dado relevante para nosso estudo é o montante de recursos federais aportados por agente financeiro. Para isso, traçamos o gráfico da Figura 57, abaixo:

Figura 57: Recurso por agente financeiro em Minas Gerais (2007-2021)



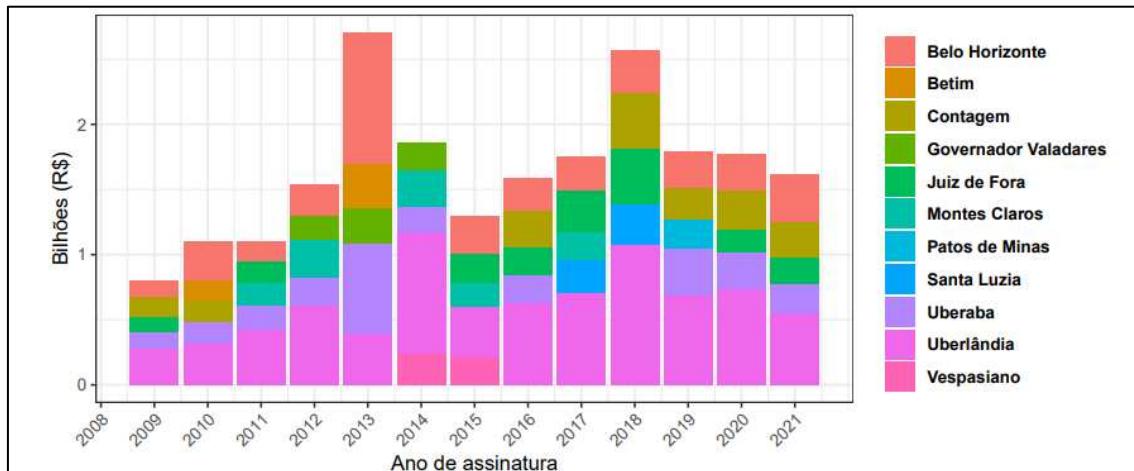
Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

Comparando a Figura 57 com a Figura 51, conseguimos perceber que os agentes financeiros foram praticamente, os mesmos que operacionalizaram a compra de imóveis nos programas de habitação estudados em todo o Brasil. Entretanto, alguns destaques não podem passar despercebidos:

- 2013 e 2014: estes foram os anos que o BB mais recebeu recursos. Mesmo assim, não chegou a um 1/4 dos valores recebidos pela CEF;
- 2009 e 2021: nestes anos somente a CEF operacionalizou as movimentações financeiras para a aquisição de imóveis no PMCMV e PCVA.

Mais uma variável importante para o nosso estudo é justamente as cidades que mais receberam verbas para a construção de imóveis relacionados aos programas ora estudados neste trabalho, para isso, traçamos a Figura 58:

Figura 58: Onze municípios mineiros que mais receberam recursos (2006-2021).



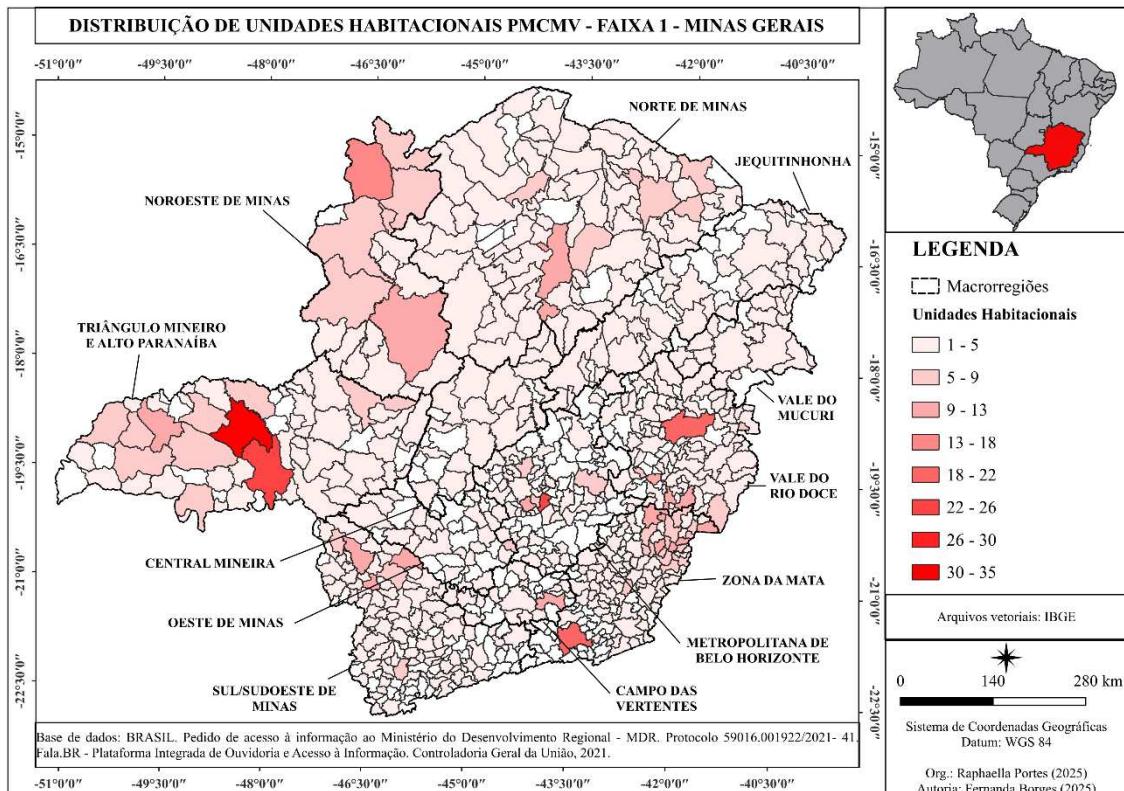
Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

Nos chama atenção algumas informações gritantes nesta Figura 58, vejamos:

- No ano de 2014 nenhum recurso financeiro chegou para Belo Horizonte (BH), maior cidade e capital de MG;
- O montante monetário recebido por Uberlândia, segunda maior cidade do estado, é maior que BH durante todo o período de estudo, com exceção de 2013;
- Em 2013, Uberaba foi o município do interior que recebeu mais recursos, mesmo sendo apenas a sétima maior cidade de MG.

Como forma de melhorar nossa análise e comparar os montantes investidos pelo estado afora, traçamos o mapa da Figura 59, com as distribuições de unidades habitacionais relacionados ao Faixa 1 do PMCMV:

Figura 59: Distribuição de unidades habitacionais relacionados ao Faixa 1 do PMCMV em Minas Gerais.



Fonte: Própria.

Para incrementar ainda mais nossa análise comparativa, optamos por listar os vinte maiores municípios mineiros segundo o Censo de 2024 (IBGE, 2024):

- 1- Belo Horizonte: 2.315.560
- 2- Uberlândia: 713.232
- 3- Contagem: 621.865
- 4- Juiz de Fora: 540.756
- 5- Montes Claros: 414.240
- 6- Betim: 411.859
- 7- Uberaba: 337.846
- 8- Ribeirão das Neves: 329.794
- 9- Governador Valadares: 257.172
- 10- Divinópolis: 231.091
- 11- Ipatinga: 227.731
- 12- Sete Lagoas: 227.360
- 13- Santa Luzia: 218.805**
- 14- Ibirité: 170.387

15- Poços de Caldas: 163.742

16- Patos de Minas: 159.235

17- Pouso Alegre: 152.212

18- Teófilo Otoni: 137.418

19- Varginha: 136.467

20- Vespasiano: 129.246

Bom, temos alguns nomes com destaque em nossa lista, o motivo para isso, veremos nos próximos parágrafos. Antes de passarmos para esta explicação, se faz importante destacarmos o motivo de nosso recorte em cima de apenas 20 dos maiores municípios mineiros.

Haja vista as baixas variações que os números absolutos sofrem ao longo dos anos, bem como a pandemia de COVID-19 e o corte de investimentos da gestão Bolsonaro, que visava cumprir uma agenda ultraliberal e que afetou diretamente o levantamento de dados públicos, optamos por trabalhar apenas com as maiores em nossa análise, afinal de contas, muitas delas possuem números de habitantes similares, não afetando na nossa interpretação amostral.

Ribeirão das Neves, Divinópolis e Ipatinga, respectivamente oitava, décima e décima primeira maiores municípios do estado (grifados), não constam entre aqueles que mais receberam recursos (Figura 59), ao longo de nosso período de estudo, dos programas de habitação oriundos do governo federal.

Por outro lado, Santa Luzia (13), Patos de Minas (15) e Vespasiano (20) (em negrito) estão presentes na mesma Figura 59. Seria sorte ou coincidência? Para nós, infelizmente não. Os motivos parecem ser, mais uma vez, meramente pragmáticos. Vejamos:

- Os três municípios grifados não estavam habilitados no SNHIS - o que fez com que não pudessem receber recursos federais para financiamento da habitação de interesse social, intermediada pelo poder público municipal. Cabe destacar que diversos outros também foram cerceados de participar do PMCMV, como por exemplo, Ouro Preto;
- Lobby político – Há a algum tempo, este é *modus operandi* das políticas públicas no país, sendo perfeitamente possível, que locais com menor número de habitantes (e consequentemente de eleitores), tenham sido privilegiados graças ao interesse das elites e de seus parlamentares que possuem ali seus redutos eleitorais.

Várias impressões presentes em nossas análises que chamam nossa atenção não podem ser afirmadas, mas nos dão interessantes indícios, inclusive para novos estudos acerca dessa temática, ainda mais quando trabalhados e observados como aqui fizemos, de maneira verdadeiramente inédita.

De maneira imediata, o que podemos afirmar é que nem o PMCMV, nem o PCVA buscam resolver o problema da habitação no Brasil, mas apenas fomentar a economia, colocando dinheiro público nas mãos de empresas da área de construção civil e sem, em nenhum momento, tocar no cerne do problema habitacional, que será tema de nosso próximo e último capítulo: a necessidade da reforma urbana para o combate ao uso da renda da terra para geração de especulação imobiliária e extração de mais valia indireta de seus locatários. Para isso, daremos destaque para a situação do público feminino, maior parte da classe trabalhadora e as maiores beneficiadas pelas variadas políticas sociais. Na próxima seção mostraremos como as propostas tangíveis de serem alcançadas se relacionam diretamente com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), um debate cada vez mais necessário quando pensamos numa leitura dialética do espaço.

SEÇÃO 4

A SITUAÇÃO HABITACIONAL DO BRASIL: REALIDADE E PERSPECTIVAS

4.1 Limites históricas das políticas habitacionais e o papel dos novos movimentos sociais na luta pela reforma urbana

As políticas habitacionais no Brasil, como vimos nos capítulos anteriores, apesar de apresentarem um “verniz” de enfrentamento ao problema da moradia, acabaram por reproduzir, na prática, as contradições do capitalismo urbano. Por óbvio que não o direito à habitação não pode ser analisado isoladamente das dinâmicas de produção e reprodução do espaço urbano e das relações de classe. Ou seja: as estratégias adotadas pelo Estado brasileiro, quase sempre, se alinharam aos interesses da especulação imobiliária e da acumulação de capital, perpetuando o déficit habitacional e a desigualdade no acesso à moradia.

Historicamente, a urbanização no Brasil foi impulsionada por uma estrutura capitalista de acumulação centrada nas grandes cidades, especialmente nas que vieram a se tornar metrópoles. A cidade, como espaço de produção e consumo, configura-se como um campo de disputa por acesso à terra e à moradia. Como salientado por Harvey (2008), a renda da terra, ou seja, o valor gerado pela localização e pelas condições específicas do solo urbano, constitui um dos principais mecanismos através dos quais o Capital se acumula nas grandes cidades.

A especulação imobiliária, projetada pela compra e venda de terrenos e imóveis com fins lucrativos, é um reflexo direto dessa lógica de acumulação. A mercantilização da terra e a sobrevalorização do solo urbano são processos que acentuam a exclusão social e a segregação espacial. Segundo Lefebvre (1991), o espaço urbano não é apenas um reflexo das forças econômicas, mas também um produto social, que reflete as relações de poder e de classe. No Brasil, a especulação imobiliária se intensificou a partir da década de 1950, com o crescimento acelerado das grandes cidades, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, impulsionadas pelo processo de industrialização e pela urbanização desenfreada.

Embora diversas políticas públicas tenham sido reformadas para “combater” o déficit habitacional, muitas dessas iniciativas reforçam a lógica capitalista da habitação. O programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, apesar de representar uma tentativa de oferta de moradia a famílias de baixa renda (pelo menos em teoria), não conseguiu superar as desigualdades estruturais do setor habitacional. Conforme Pinsky (2014), o programa favoreceu, em grande

parte, as grandes construtoras, que se beneficiavam de subsídios públicos para a construção de empreendimentos que, muitas vezes, não correspondiam às necessidades reais da população de baixa renda, e localizados em áreas periféricas distantes dos centros urbanos.

A renda da terra, como se observa nas nossas grandes cidades, é um dos maiores fatores de desigualdade no acesso à moradia. No contexto de um mercado imobiliário especulativo, o valor do solo urbano é cada vez mais alto, o que dificulta a aquisição de terrenos e imóveis pelas camadas populares. Marx (1988) já abordava a questão da apropriação da terra e sua valorização como mecanismos que aprofundam as desigualdades sociais. No Brasil, essa dinâmica foi intensificada pela especulação e pela fragmentação da propriedade da terra urbana, que se traduziu em altos custos de urbanização e na construção de moradias fora do alcance da maioria da população.

Nosso déficit habitacional é uma questão que segue. Ou seja: a moradia no Brasil reflete um modo de produção que privilegia a valorização do solo e a acumulação de capital, em detrimento da função social da cidade e da moradia. A luta pelo acesso à terra e à moradia, portanto, não pode ser dissociada das lutas mais amplas pela transformação das estruturas socioeconômicas do país. Como aponta Harvey (2012), as políticas urbanas e habitacionais não são apenas uma resposta técnica aos problemas da cidade, mas um reflexo das relações de classe que permeiam a sociedade capitalista.

Com a intensificação das desigualdades urbanas no século XXI, a luta pela moradia e pela reforma urbana ganhou novos contornos, impulsionados por novos movimentos sociais que, em sua grande maioria, surgiram como resposta às profundas transformações sócioespaciais que o Brasil e o mundo viveram nas últimas décadas. A luta pelo direito à cidade, por exemplo, se tornou uma bandeira muito mais ampla, nas quais se destacam tanto as organizações de bairro e as comunidades periféricas, quanto os grupos que abordam questões relacionadas ao gênero, raça e às mudanças climáticas.

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), por exemplo, têm sido fundamentais na mobilização das classes populares, particularmente nas áreas periféricas das metrópoles (Figura 60). Sua crítica central é exatamente a transformação da cidade em um espaço de mercantilização da terra, onde a moradia é tratada como um produto e não como um direito. Nesse sentido, as ocupações urbanas e as lutas pela regularização fundiária representam uma tentativa de reverter o processo de privatização do espaço urbano, fazendo com que a terra cumpra sua função social.

Figura 60: Manifestação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto.



Fonte:<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/10/13/mtst-acampa-em-frente-a-prefeitura-de-sp-e-reivindica-implantacao-de-programa-de-moradia-popular.ghhtml>

Além disso, é importante destacar a participação crescente dos movimentos de gênero e de mulheres nas lutas urbanas (Figura 61) no Brasil. A questão da moradia não se limita à simples construção de habitação, mas envolve a criação de espaços seguros e adequados para a população feminina, que enfrentam desafios específicos, como a violência doméstica e o assédio sexual no espaço público.

Figura 61: Movimento de Mulheres por moradia.



Fonte: <https://sp.unmp.org.br/lutas-urbanas-e-as-mulheres-nos-movimentos-sociais/>.

O movimento negro (Figura 62) também tem desempenhado um papel crucial nas novas lutas urbanas. Antes de tudo, pelo fato desta ter sido relegada às periferias das grandes cidades ao longo da história, onde as condições de vida são precárias e a violência urbana é mais intensa. Casas próprias nas periferias é, portanto, uma demanda que ataca em cheio o racismo estrutural, que ainda permeia as políticas habitacionais e urbanas no Brasil. Como argumenta Maricato (2011), o racismo urbano reflete-se diretamente nas práticas de segregação e na distribuição desigual dos serviços públicos, acentuando ainda mais as desigualdades raciais e sociais.

Figura 62: Movimento Negro em luta.



Fonte: <https://vermelho.org.br/2020/07/15/unegro-32-anos/>

Outro elemento que não podemos deixar de lado é a crescente preocupação com as mudanças climáticas (Figura 63) e os impactos ambientais nas grandes cidades. Essas discussões passaram a fazer parte da agenda urbana, com ênfase na busca por soluções sustentáveis que não apenas melhorem as condições habitacionais, mas também minimizem o aquecimento global. As áreas mais vulneráveis são, em sua maioria, as mesmas que abrigam as populações mais pobres e periféricas. Ideias como “moradia verde” ou “sustentável” visam integrar o direito à moradia com a responsabilidade ambiental. Sob esse paradigma, isso significa também reverter os processos de urbanização predatória e buscar mudanças estruturais que favoreçam o uso de tecnologias mais limpas e seguras, respeitando a integridade dos ecossistemas urbanos.

Figura 63: Manifestação de alerta das mudanças climáticas.



Fonte: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2019/05/24/centenas-de-milhares-protestam-contra-mudancas-climaticas-pelo-mundo.htm>

Portanto, a luta pela reforma urbana e pelo direito à moradia no século XXI não pode ser dissociada da luta por um modelo de cidade que coloca a vida das pessoas acima do lucro. Isso implica em uma transformação profunda nas estruturas de poder que controlam a urbanização e a distribuição da terra nas cidades. A intervenção do Estado, nesse sentido, deve ser direcionada para a criação de políticas habitacionais que não apenas forneçam moradia, mas também promovam a justiça social, racial e ambiental. A urbanização deve ser um processo inclusivo, que respeite as especificidades das populações mais vulneráveis e garanta o acesso a espaços urbanos que atendam às necessidades de todos.

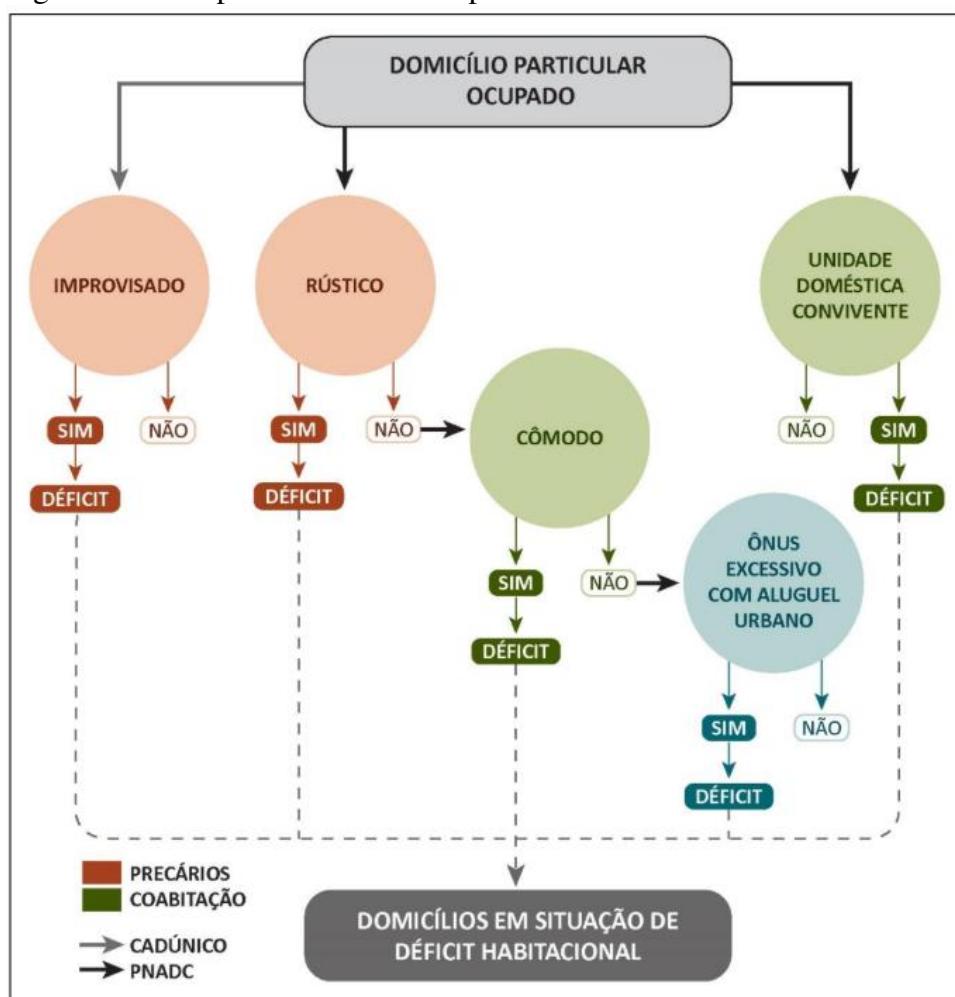
4.2 – O quadro habitacional do Brasil e de Minas Gerais

Os resultados do Programas Minha Casa Minha Vida (PMCMV) ocorrido entre 2008 e 2021 se mostram satisfatórios (dentro da ordem burguesa) especialmente se observarmos que esta iniciativa se tornou de fato o principal mecanismo de acesso a moradia no Brasil. No entanto, isso não necessariamente quer dizer que todas as famílias que são cerveadas diariamente desse direito foram contempladas.

Em 2023, dois anos após o fim do PMCMV a Fundação João Pinheiro (FJP) com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD Contínua), realizada desde 2011 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) produziu um relatório sobre o déficit habitacional no ano de 2022 (Fundação João Pinheiro, 2023).

Acerca deste, é importante, ressaltar que o conceito da FJP de “déficit habitacional” leva em consideração as seguintes variáveis de domicílios particulares ocupados (Figura 64).

Figura 64: Componentes e subcomponentes do déficit habitacional



Fonte: Fundação João Pinheiro, p.10, 2023.

A FJP considera que habitações precárias são aquelas que são improvisadas ou rústicas, sendo estas as que “cujo material predominante nas paredes externas é diferente de alvenaria, taipa com revestimento e madeira aparelhada, e também domicílios classificados como improvisados” (FJP, p.3, s/d). Na prática, ela considera que toda edificação que não tem como padrão de construção o uso de tijolos, classificando como inadequada para garantir habitabilidade.

A FJP também conceitua a coabitação: “Domicílios próprios do tipo cômodo e unidades domésticas conviventes, que compreendem moradias com mais de um núcleo familiar e adensamento superior a duas pessoas por dormitório” (FJP, p.4, s/d). Esse conceito é importante, pois, ele vai além do estado da edificação, mas considera em que condições estão morando os sujeitos, uma vez que o morar não se resumo a um “teto”.

Além disso, a FJP também delimita o ônus excessivo com aluguel urbano que são “Domicílios com renda familiar de até três salários-mínimos e que despendem mais de 30% da renda com aluguel” (FJP, p.4, s/d). Atualmente, 2025, o salário-mínimo está fixado em R\$1.518,00²⁰, ao considerarmos o teto de três salários-mínimos, R\$ 4.554,00²¹ essa família está gastando apenas em seu aluguel R\$1.366,20²² reais, um valor exorbitante, praticamente o montante de um salário-mínimo.

Em relação ao contexto nacional, a pesquisa apontou um déficit total de 6.215.313 de domicílios, em 2022, ou seja, apesar dos avanços nos mecanismos de acesso a moradia, temos uma parcela significativa de cidadãos brasileiros que ainda não usufrui do seu direito (Quadro 3), como explicamos na seção introdutória deste capítulo.

²⁰ Em dólares corresponde a R\$ 251,00.

²¹ Em dólares corresponde a R\$ 753,00.

²² Em dólares corresponde a R\$ 235,25.

Quadro 3 - Déficit Habitacional Local, Total e Relativo, 2022.

Ano	Especificação	Urbana	Rural	Déficit Habitacional	Déficit Habitacional Relativo
2022	Norte	602.095	171.233	773.329	13,2%
2022	Rondônia	72.161	14.249	86.410	13,0%
2022	Acre	24.200	4.517	28.717	10,0%
2022	Amazonas	150.953	26.285	177.239	14,5%
2022	<i>RM Manaus</i>	<i>96.561</i>	<i>6.909</i>	<i>103.471</i>	<i>12,6%</i>
2022	Roraima	26.790	4.153	30.943	17,2%
2022	Pará	252.588	105.037	357.625	13,2%
2022	<i>RM Belém</i>	<i>83.216</i>	<i>748</i>	<i>83.964</i>	<i>11,1%</i>
2022	Amapá	38.406	9.258	47.664	18,0%
2022	<i>RM Macapá</i>	<i>27.972</i>	<i>3.310</i>	<i>31.282</i>	<i>16,0%</i>
2022	Tocantins	36.997	7.733	44.730	8,2%
2022	Nordeste	1.306.000	455.032	1.761.032	8,9%
2022	Maranhão	171.225	148.318	319.543	14,4%
2022	<i>RM Grande São Luís</i>	<i>35.540</i>	<i>3.602</i>	<i>39.142</i>	<i>8,2%</i>
2022	Piauí	74.673	50.142	124.814	11,5%
2022	<i>RIDE Grande Teresina</i>	<i>22.191</i>	<i>11.427</i>	<i>33.618</i>	<i>8,6%</i>
2022	Ceará	197.252	30.440	227.693	7,4%
2022	<i>RM Fortaleza</i>	<i>122.567</i>	<i>1.753</i>	<i>124.321</i>	<i>9,3%</i>
2022	Rio Grande do Norte	88.597	17.985	106.582	8,7%
2022	<i>RM Natal</i>	<i>44.233</i>	<i>2.356</i>	<i>46.589</i>	<i>8,4%</i>
2022	Paraíba	108.886	26.719	135.605	9,6%
2022	<i>RM João Pessoa</i>	<i>41.805</i>	<i>5.318</i>	<i>47.123</i>	<i>10,2%</i>
2022	Pernambuco	199.212	21.903	221.115	6,7%
2022	<i>RM Recife</i>	<i>95.782</i>	<i>1.177</i>	<i>96.959</i>	<i>6,8%</i>
2022	Alagoas	81.284	22.007	103.291	9,2%
2022	<i>RM Maceió</i>	<i>39.038</i>	<i>1.700</i>	<i>40.737</i>	<i>9,2%</i>
2022	Sergipe	66.666	15.368	82.034	9,7%
2022	<i>RM Aracaju</i>	<i>35.340</i>	<i>1.586</i>	<i>36.926</i>	<i>10,7%</i>
2022	Bahia	318.205	122.150	440.355	8,1%
2022	<i>RM Salvador</i>	<i>101.972</i>	<i>3.239</i>	<i>105.211</i>	<i>6,9%</i>
2022	Sudeste	2.347.387	96.255	2.443.642	7,5%
2022	Minas Gerais	501.766	54.915	556.681	7,2%
2022	<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>101.252</i>	<i>494</i>	<i>101.746</i>	<i>5,2%</i>
2022	Espírito Santo	86.231	6.036	92.267	6,3%
2022	<i>RM Grande Vitória</i>	<i>50.475</i>	<i>65</i>	<i>50.540</i>	<i>6,9%</i>
2022	Rio de Janeiro	526.012	18.263	544.275	8,2%
2022	<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>399.498</i>	<i>10.141</i>	<i>409.640</i>	<i>8,3%</i>
2022	São Paulo	1.233.377	17.041	1.250.419	7,5%
2022	<i>RM São Paulo</i>	<i>636.820</i>	<i>2.096</i>	<i>638.916</i>	<i>8,2%</i>
2022	Sul	678.575	59.052	737.626	6,6%
2022	Paraná	266.929	22.397	289.326	6,9%
2022	<i>RM Curitiba</i>	<i>82.928</i>	<i>3.845</i>	<i>86.774</i>	<i>6,5%</i>

2022	Santa Catarina	174.497	15.528	190.025	7,3%
2022	<i>RM Florianópolis</i>	29.169	140	29.309	7,1%
2022	Rio Grande do Sul	237.148	21.127	258.275	5,9%
2022	<i>RM Porto Alegre</i>	93.143	2.809	95.951	5,7%
2022	Centro-Oeste	460.953	38.732	499.685	8,5%
2022	Mato Grosso do Sul	67.618	8.392	76.009	7,6%
2022	Mato Grosso	102.608	17.599	120.207	9,9%
2022	<i>RM Vale do Rio Cuiabá</i>	30.974	1.122	32.097	9,9%
2022	Goiás	200.649	11.094	211.743	8,1%
2022	<i>RM Goiânia</i>	75.002	783	75.785	7,8%
2022	Distrito Federal	90.078	1.648	91.726	8,5%
2022	Brasil	5.395.010	820.303	6.215.313	8,3%

Fonte: Fundação João Pinheiro, p.10, 2023.

Em número brutos, é possível observar que a região Sudeste é que tem a maior concentração do déficit habitacional, o que é numericamente lógico em função de ser a região de maior concentração populacional do país. Sobre a situação habitacional sudestina, Dias e Calixto (2020, p.39) colocam que:

essa possui as maiores demandas por políticas habitacionais e - de forma contrária à tendência de queda do déficit habitacional nas outras regiões brasileiras - durante o período de 2011-2012, houve aumento do déficit na Região Sudeste, que passou de 8,0% a 8,5%. Em 2013, 38% do déficit habitacional do país se concentrava nessa Região, totalizando 2.674 milhões de unidades habitacionais (Dias; Calixto, p.39, 2020).

O estado de Minas Gerais exemplifica as contradições da realidade habitacional no Brasil, onde 556.681 famílias não têm acesso à moradia, enquanto há 1,2 milhões de imóveis vazios. Vale destacar que esse número já exclui os imóveis ocupados na condição de reservados ou cedidos (Rezende, 2024).

Esta situação evidencia uma contradição fundamental: à medida que cresce o número de pessoas sem acesso à moradia, o valor dos imóveis tende a se elevar, intensificando o processo de especulação imobiliária. Esse mecanismo beneficia diretamente aqueles que lucram com a valorização artificial da terra e da propriedade, em detrimento do direito à habitação.

De acordo com Alvarenga (2024) a especulação é um elemento fundamental na formação dos preços dos valores de troca, compra, e também do valor de uso, o aluguel. A renda do terreno configura-se como um dos principais fatores de desigualdade no acesso à moradia nas grandes cidades brasileiras. Em um mercado imobiliário marcado pela especulação, o valor do solo urbano se eleva continuamente, tornando a aquisição da moradia cada vez mais inacessível à classe trabalhadora. Marx (1988) já discutia a apropriação da terra

e sua valorização como processos que aprofundam as desigualdades sociais, mostrando como se dava a concentração fundiária nas mãos de poucos.

Um dos aspectos da conjuntura que explicam esse quadro é o aquecimento do setor imobiliário no país, que passou a ser fomentado, inclusive pelo governo federal, desde 2008, como forma de combater os efeitos da crise dos *subprime*²³. Uma das consequências desse processo foi o avanço da especulação imobiliária, que gerou supervalorização do solo urbano e excluiu as camadas populares do acesso à terra (Alvarenga, 2024).

A privação do acesso a moradia acaba se concentrando nas massas trabalhadoras empobrecidas, que se enquadram no perfil no Faixa 1 do PMCMV, no entanto, até mesmo o grupo populacional que classificamos como “classe média” (perfis dos Faixas 2 e 3) também vêm sofrendo as consequências dos altos valores das moradias em função da especulação imobiliária (Quadro 4), que é uma prática conhecida dos agentes da burguesia que consiste em colocar diversos imóveis vazios à espera de valorização, criando uma situação de desequilíbrio em relação oferta e a demanda (Alvarenga, 2024).

Quadro 4 - Déficit habitacional, por faixa de renda do MCMV, 2022.

Ano	Especificação	Faixas do PMCMV				Déficit Habitacional
		Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Acima da Faixa 3	
2022	Sudeste	1.733.668	415.915	179.366	114.692	2.443.642
2022	Minas Gerais	442.945	67.213	31.786	14.737	556.681
2022	<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>64.124</i>	<i>22.201</i>	<i>9.794</i>	<i>5.627</i>	<i>101.746</i>

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2023.

A situação habitacional mineira chama atenção, mais uma vez, quando observamos a distribuição do seu déficit, visto que, a situação de maior precariedade ocorre no Norte de Minas com 101.583 famílias nessa situação (Quadro 5). Cabe lembrarmos que esta foi uma região em que apenas o município de Montes Claros, figurou entre as localidades que mais receberam recursos aportados pelo governo federal. Essa situação mostra, mais uma vez, como esse modelo de programa/plano do PMCMV não priorizou reduzir o déficit habitacional, e não seguiu nem mesmo as diretrizes do Plano Nacional de Habitação, ignorando o Sistema Nacional

²³ A crise dos *subprimes* se iniciou em 2008 nos EUA e espalhou por todo o mundo capitalista. No caso brasileiro, afetou especialmente os setores da construção civil e o imobiliário. A intervenção estatal se deu no sentido de arrefecer os efeitos da crise no Brasil (Alvarenga, 2024)

de Habitação de Interesse Social (SNHIS), formalizado pela Lei nº 11.124 de 2005 (Ferreira, 2019), como deixamos evidente na Introdução deste capítulo.

Quadro 5 - Déficit habitacional, Minas Gerais, 2022.

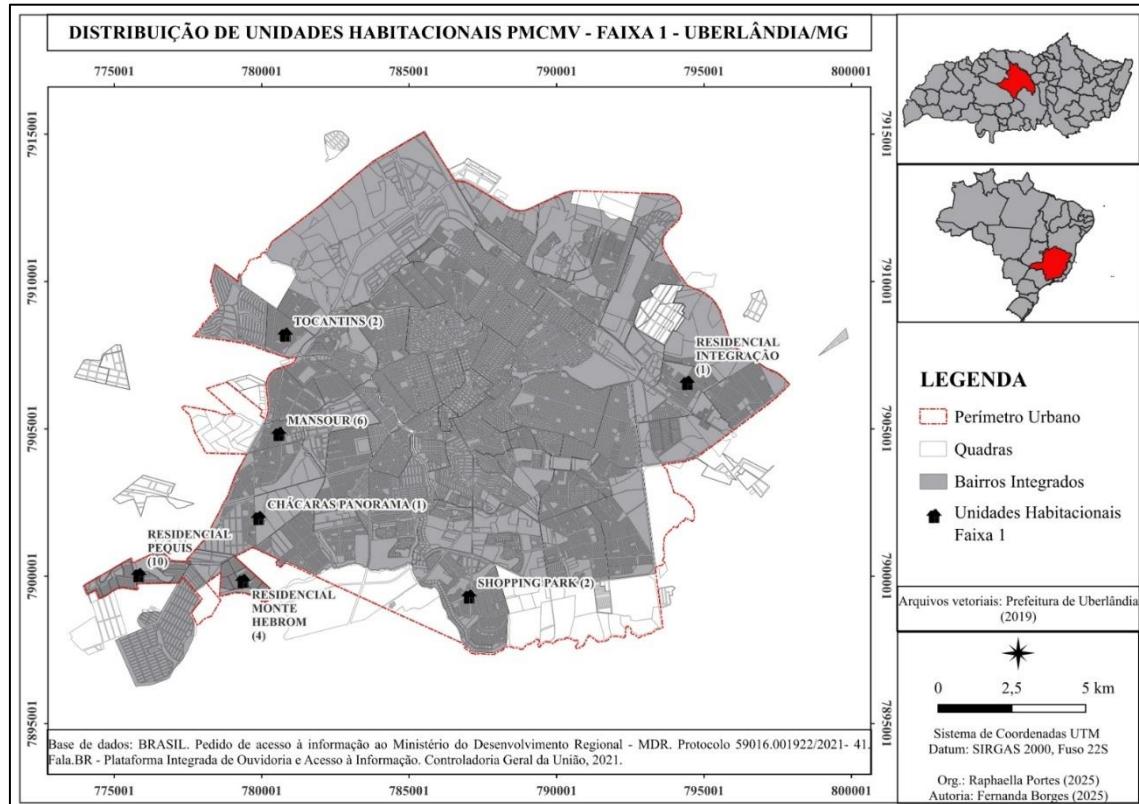
UF	Código do Estrato	Nome do Estrato	Habitação Precária	Coabitacão	Ônus	Déficit Habitacional	Déficit Habitacional Relativo
Minas Gerais	3110	Belo Horizonte (MG)	634	10.097	37.863	48.594	5,10%
Minas Gerais	3120	Entorno metropol. de Belo Horizonte (MG)	2.925	12.603	37.624	53.152	5,30%
Minas Gerais	3130	Colar metropolitano de Belo Horizonte (MG)	2.423	1.434	8.310	12.167	5,80%
Minas Gerais	3140	Integrada de Brasília em Minas Gerais	181	0	1.043	1.224	3,10%
Minas Gerais	3151	Sul de Minas Gerais	11.980	12.102	49.981	74.064	7,20%
Minas Gerais	3152	Triângulo Mineiro	13.101	11.296	58.803	83.200	8,10%
Minas Gerais	3153	Zona da Mata (MG)	18.078	6.456	41.469	66.004	8,10%
Minas Gerais	3154	Norte de Minas Gerais	68.234	18.374	14.975	101.583	10,40%
Minas Gerais	3155	Vale do Rio Doce (MG)	16.388	6.188	24.792	47.368	5,90%
Minas Gerais	3156	Central de Minas Gerais	24.142	10.013	35.170	69.325	7,40%

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2023.

A região do Triângulo Mineiro apresenta uma situação curiosa, visto que é nela que se encontra o município de Uberlândia, segunda maior cidade do estado e que recebeu o maior aporte de recursos do PMCMV em MG, sob o argumento de apresentar um déficit ligado ao ônus excessivo por pagamento de aluguel. Essa circunstância é contraditória, pois, em teoria com a construção de novas moradias o valor deste aluguel teria que apresentar uma tendência de baixa, no entanto, um detalhe que foge a esse processo é a especulação imobiliária, que pode ser entendida, como explicamos no parágrafo anterior, como o estoque de imóveis vazios que tem por objetivo a valorização do valor de troca da moradia.

Portanto, visto que no caso do município em questão as unidades habitacionais ligada ao Faixa 1 do PMCMV foram construídas nos limites da malha urbana (Figura 65), gerando um aumento no valor da renda da terra dos “espaços vazios” entre os conjuntos habitacionais e a região central da cidade, podemos afirmar, que essa situação é fruto também do papel do poder público municipal, que deveria ter a tarefa de mapear e escolher os terrenos para a construção desses conjuntos (Fernandes et al., 2022).

Figura 65: Distribuição de unidades habitacionais PMCMV – Faixa 1 – Uberlândia/MG



Fonte: BRASIL. Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. Protocolo 59016.001922/2021- 41. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

Essa alocação dos conjuntos habitacionais em áreas periféricas, reforça o caráter higienista e classista do PMCMV, que, mais uma vez, “empurrou” a classe trabalhadora empobrecida para os limites da malha urbana, privando-os de viver a cidade e ainda criando bolsões de pobreza estigmatizados e marginalizados pela nossa sociedade burguesa. Um ponto importante é que essa situação não é um caso isolado, mas uma prática constante no PMCMV, ou seja, apesar de resolver (em parte) o problema do acesso a moradia, cria novos problemas, como a segregação laboral (Parreira et al., 2019).

Sobre isso, merece destaque o papel exercido pelo Estado brasileiro como um agente da segregação, uma vez que a elaboração, e por vezes a execução de obras de adequação urbana convencionais são lideradas pelos agentes públicos, no caso do PMCMV, a CEF e os municípios (Silva e Gomes, 2016). Assim, além da privação do direito à moradia, é necessário compreender a situação habitacional atual dos futuros moradores, em geral ainda mais precárias, ou até mesmo literalmente insalubres ao desenvolvimento da vida humana (Quadro 6).

Quadro 6 - Déficit habitacional, por situação de moradia em Minas Gerais, 2022.

Ano	Especificação	Habitação Precária			Coabitação			Ônus	Déficit Habitacional
		Domicílios Improvisados	Domicílios Rústicos	Habitação Precária	Cômodos	Unidades conviventes déficit	Coabitação		
2022	Sudeste	284.993	51.918	336.911	56.634	427.698	484.332	1.622.398	2.443.642
2022	Minas Gerais	146.303	11.784	158.087	9.973	78.591	88.564	310.030	556.681
2022	<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>3.460</i>	<i>99</i>	<i>3.559</i>	<i>2.206</i>	<i>20.494</i>	<i>22.700</i>	<i>75.487</i>	<i>101.746</i>

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2023.

Ao observar os dados do Quadro 6 é possível perceber que das 556.681 famílias em situação de déficit em MG, 316.174 não habitam moradias em situação digna, isso quer dizer, na prática, que são sujeitos privados da segurança de um local em que possam viver, dormir, descansar, estar protegidos das mais diversas condições climáticas, de acessarem os serviços públicos de saúde e educação (Marguti, 2018). Essa circunstância, obviamente, ocorre em função da baixa disponibilidade de renda para acesso a moradia e a alta nos valores dos aluguéis, que leva parte dos sujeitos a suprir essa necessidade em domicílios improvisados e precários (Kilsztajna et al., 2001).

Outro ponto importante, é que o ônus do pagamento do aluguel coloca muitas famílias em situações de vulnerabilidade, e a medida que o aumento do salário mínimo não acompanha as variações do preço das locações imobiliárias, temos uma circunstância delicada para a classe trabalhadora. É importante mencionar ainda que quanto menor a renda do domicílio maior é o seu gasto com o aluguel (Kilsztajna et al., 2001).

Os estudos realizados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), entre 1994 e 2025, tem mostrado que existe uma diferença enorme entre o salário-mínimo nominal e o salário mínimo necessário, considerando as variáveis de gastos com alimentação (cesta básica), educação, saúde, transporte, lazer e habitação (DIEESE, s/d). Nesse sentido, é indispensável pensar que a promoção do acesso a moradia, o que tende a gerar um alívio no orçamento mensal das famílias mais vulneráveis (Guerreiro et al., 2019).

A vulnerabilidade, em nosso caso, bem como para Lacerda et al., 2021 e , não se relaciona somente com a condição de classe e/ou financeira, mas também pelas circunstâncias que envolvem gênero e cor/raça, especialmente, em função das mudanças demográficas, dos novos arranjos familiares e as múltiplas violências sofridas pelas mulheres (Quadros 7 e 8).

Quadro 7 - Déficit habitacional, por sexo, 2022.

Região	Sexo	Domicílios Rústicos	Domicílios Improvisados	Habitação Precária	Cômodos	Unidades conviventes déficit	Coabitação	Ônus	Déficit Habitacional (Habitação Precária + Coabitação + Ônus)
Brasil	Homem	341.855	309.301	651.156	58.137	438.968	497.105	1.162.161	2.310.423
Brasil	Mulher	263.687	755.916	1.019.603	53.411	739.362	792.773	2.080.619	3.892.995
Brasil	Ignorado	0	11.895	11.895	0	0	0	0	11.895
Sudeste	Homem	23.591	76.908	100.499	31.834	144.714	176.548	592.830	869.878
Sudeste	Mulher	28.327	205.127	233.454	24.800	282.984	307.784	1.029.568	1.570.806
Sudeste	Ignorado	0	2.958	2.958	0	0	0	0	2.958

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2023.

Quadro 8 - Déficit habitacional, por cor/raça, 2022.

Região	Cor/Raça	Domicílios Rústicos	Domicílios Improvisados	Habitação Precária	Cômodos	Unidades conviventes déficit	Coabitação	Ônus	Déficit Habitacional (Habitação Precária + Coabitação + Ônus)
Brasil	Branca	160.157	228.917	389.074	26.913	318.149	345.061	1.239.076	1.973.211
Brasil	Parda	347.438	717.711	1.065.149	59.461	648.959	708.419	1.497.599	3.271.167
Brasil	Preta	86.871	96.811	183.682	21.020	185.100	206.121	461.656	851.458
Brasil	Outras	11.077	33.673	44.750	4.155	26.123	30.278	44.449	119.477
Sudeste	Branca	26.140	83.780	109.920	17.713	166.575	184.288	670.827	965.036
Sudeste	Parda	21.899	158.461	180.360	19.819	190.448	210.267	680.275	1.070.902
Sudeste	Preta	3.878	36.725	40.603	15.311	62.591	77.902	249.133	367.638
Sudeste	Outras	0	6.027	6.027	3.791	8.085	11.875	22.163	40.066

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2023.

Ao analisar os Quadros 7 e 8, podemos concluir que o déficit habitacional brasileiro tem classe, gênero e cor/raça, afetando, principalmente, as mulheres trabalhadoras empobrecidas que se autodeclararam pardas ou pretas! Esse dado mostra inclusive como historicamente as desigualdades foram construídas e que são reflexo de uma sociedade classista, patriarcal e racista.

No caso das mulheres pardas/pretas essa situação é ainda mais delicada, pois, historicamente elas ocupam os postos de trabalho com a remuneração mais baixa e quando formais, são remunerados quase sempre com um salário-mínimo. Além disso, elas também são as responsáveis pelo seu núcleo familiar o que as impõem duplas e por vezes triplas jornadas de trabalho, incluído aí o labor doméstico e o cuidado com a prole e/ou idosos (Lacerda et al., 2021).

Nas últimas décadas, sobretudo as questões de gênero, avançaram de modo significativo em relação a efetivação dos direitos sociais, no entanto, ao observarmos a condição econômica/financeira ainda temos muitas disparidades, visto que, as mulheres pretas/pardas recebem apenas 48% do que ganham os homens brancos (Agência Brasil, 2023), mostrando que é dever do Estado brasileiro estar mais presentes na vida desta parcela da população feminina, em especial através de políticas públicas que visem mitigar essas desigualdades históricas.

Segundo o DIEESE (2024), as taxas de desemprego, menores salários, dificuldade de crescimento profissional e a informalidade figuram com maior força entre as mulheres, o que em uma sociedade capitalista, onde tudo é tratado como mercadoria (inclusive nossos corpos), coloca a parcela feminina da classe trabalhadora em situação de desvantagem para o usufruto de seus direitos básicos e fundamentais, como o acesso a escolaridade, a uma vida sem violências, e claro, o direito a moradia (Cunha, 2019).

4.3 Existe solução para a questão habitacional no Brasil?

Há um ditado popular que afirma: “não existe solução fácil para problemas complexos”. Essa máxima se aplica perfeitamente à questão habitacional no Brasil, pois, muitas vezes, é das situações mais simples que extraímos as lições mais significativas.

Gostaríamos de poder apontar mecanismos que abolissem, de modo abrupto e definitivo a propriedade privada e, consequentemente, o modo de produção capitalista. No entanto, nem mesmo no plano ideal essa medida garantiria, por si só, a solução do problema. Como destaca Fanon (1961, p. 70), “entre opressores e oprimidos tudo se resolve pela força”. Assim, a transformação da realidade concreta exige mais do que uma simples vontade, não basta apenas o querer, como dá a entender Guimarães Rosa em sua obra Grande Sertão: Veredas (2006): “a vida é cheia de quereres”. E isso, por si só, é insuficiente.

Acerca desta temática, Marx (2007) criticou profundamente o idealismo, especialmente o hegeliano, ao afirmar que este inverte a relação entre pensamento e realidade. Para Hegel (1992), a história e a realidade são manifestações do Espírito Absoluto, desenvolvendo-se segundo uma lógica interna das ideias. Marx, por outro lado, rejeita essa perspectiva, argumentando que “não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência” (Marx; Engels, 2007, p. 47). Em outras palavras, para ele, a realidade material e

as condições concretas de existência são os verdadeiros determinantes do pensamento e da ideologia, e não o contrário. Assim, o idealismo hegeliano é criticado por sua tendência a abstrair a realidade concreta, tratando-a como um reflexo do desenvolvimento das ideias, ignorando as condições materiais que fundamentam as relações sociais.

Diante disso, Marx (2007) propõe o materialismo histórico e dialético como método para compreender a realidade. Para o alemão, a análise deve partir das condições concretas e das relações materiais de produção, pois são essas que estruturam as sociedades e explicam suas transformações. Como afirma em suas Teses sobre Feuerbach, "o erro fundamental de todo o materialismo anterior [...] é que o objeto, a realidade, a sensibilidade, é concebido apenas sob a forma de objeto ou de intuição, mas não como atividade humana sensível, prática" (p. 103). A análise da sociedade, portanto, não pode se basear em categorias abstratas ou idealistas, mas deve ser guiada pela investigação concreta dos processos históricos e econômicos. Este método que rompe com a especulação filosófica e coloca a prática social no centro da compreensão da história, é o que nos guiou não só na escrita deste trabalho, mas para o que será apresentado como possíveis soluções para buscar diminuir o déficit habitacional aqui observado.

Especificamente para o caso brasileiro, como acabamos de ver nos parágrafos anteriores acerca da diferença entre o ideal e o real, a nossa conjuntura política e econômica não aponta para nenhum movimento popular (ou mesmo institucional) capaz de, efetivamente, romper com a lógica do sistema econômico burguês, portanto, buscamos pensar saídas e mecanismos dentro dessa realidade ainda que apresente limitações.

Esta situação é para nós fundamental, do contrário, nos assemelharíamos aos idealistas (acima criticados), que não tratam da realidade posta e preferem devanear sem apontar propostas capazes de, pelo menos, diminuir a desigualdade social e a péssima condição de vida da classe trabalhadora, algo que também ocorre na temática habitacional.

Os dados da PNAD Contínua organizados pela Fundação João Pinheiro (2023) nos mostram que existe um perfil de quem é atingido pelo déficit habitacional no Brasil, portanto sabemos quem são os sujeitos privados dos diretos de acessar uma moradia digna: as mulheres autodeclaradas pardas ou negras de baixa renda e escolaridade.

Um caminho possível, dentro do real, é amarrar as soluções aqui propostas (além de outras) dentro das perspectivas da Agenda 2030, que é um pacto global articulado pela Organização das Nações Unidas (ONU) que tem como objetivo combater a pobreza e a extrema

pobreza em todas as suas dimensões até o ano de 2030 (ONU, 2020), do qual o Brasil é um dos signatários.

Para chegar nesse propósito foi estabelecido 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Figura 66) dentre os quais podemos destacar três: 5 – Igualdade de Gênero, 10 – Redução das desigualdades e 11 – Cidades e comunidades sustentáveis. No caso específico do Brasil, cabe destacar, são dezoito objetivos, sendo o último, o 18 – Igualdade étnico racial.

Figura 66: Objetivos para o desenvolvimento sustentável.



Fonte: <https://gtagenda2030.org.br/ods/>

No ODS 5 – Igualdade de Gênero, uma das metas coloca que é necessário “Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade” (ONU, p. 24/25, 2020). O próprio PMCMV já dava preferência em suas regras de seleção para as mulheres que são provedoras de família, nesse caso há um entendimento amplo, levando em consideração que elas sejam referência financeira mesmo nos seus núcleos familiares, independentemente da existência de um companheiro, bem como para as mulheres vítimas de violência (Nery, 2024).

Em 2014, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou uma pesquisa de satisfação entre o beneficiário do PMCMV e constatou que no Faixa 1 - 87,1% eram mulheres, considerando os contratos assinados com a Caixa Econômica Federal até dezembro de 2013 (IPEA, 2014). No entanto, embora demonstre avanços, no que diz respeito a questão de gênero,

isso ainda não proporciona nem mesmo o que estabelece a meta 5 do ODS 5, ao dizer que a sociedade deve “realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade” (ONU, p. 24, 2020), ou seja, mais um gargalo a ser resolvido.

No caso do ODS 10 – Redução das desigualdades, vemos uma outra perspectiva no sentido da elaboração de mecanismos para combater e fiscalizar a especulação imobiliária. Especificamente na meta 10.5 temos o seguinte trecho: “Melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras” (ONU, p.29, 2020). É aí que o poder público precisa agir!

No Brasil, o Estatuto das Cidades (2001) já prevê em seu artigo 7º que os municípios podem cobrar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) caso o seu proprietário não lhe dê a função prevista no plano diretor, no entanto, não existe uma fiscalização concreta para essa situação, visto que os responsáveis pela execução dessa cobranças são os próprios municípios, o que faz com que especulação imobiliária ocorra de maneira muito intensa nas cidades, bem como por parte dos investidores dos fundos imobiliários nas bolsas de valores, que não pagam impostos sobre esse tipo de ação especulativa.

Esta é uma situação delicada, justamente pelo que apontamos acima. Sem com que os que defendem as moradias populares tenham seus representantes eleitos nos legislativos municipais, bem como ocupem as cadeiras dos movimentos sociais nos conselhos e demais órgãos de fiscalização e pressão social, a perspectiva de mudança é muito pequena.

No caso do ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis, ele traz entre as suas metas uma série de situações importantes que podem garantir o acesso pleno das sociedades à moradia, começando pela meta 11.1 ao colocar que “Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” (ONU, p.30, 2020). A data é algo complexo de se cumprir visto que já estamos em 2025, mas as garantias de uma moradia adequado ainda podem ser uma meta a ser trabalhada.

A inclusão do ODS – 18 (Figura 67) pelo Brasil, visa a partir da Agenda 2030, promover o combate ao racismo (Stariolo, 2024). Nesse sentido o ODS 18 – Igualdade étnico-racial traz em sua sexta meta que é necessário:

“Assegurar moradias adequadas, seguras e sustentáveis aos povos indígenas e afrodescendentes, incluindo comunidades tradicionais, favelas e comunidades urbanas, com garantia de equipamentos e serviços públicos de qualidade, com especial atenção à população em situação de rua” (Brasil, 2024).

Figura 67: 18º Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), Igualdade étnico-racial.



Fonte: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/ods-18-marca-escolhida-enfatiza-jornada-coletiva-da-luta-pela-igualdade-etnico-racial>

Portanto, é a partir dos dados consolidados do déficit habitacional no ano de 2024 e da perspectiva colocada pelos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da ONU que iremos propor alguns mecanismos que podem buscar colaborar com a melhoria no acesso a moradia no Brasil.

4.4 Mecanismos para o acesso a moradia no Brasil

A proposição de qualquer política pública pressupõe pensar de onde ocorrerá o financiamento para a sua execução, e neste caso, propomos a taxação dos fundos imobiliários a partir do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), criando assim um conjunto de recursos que podem ser destinados para um fundo de Habitação de Interesse Social que será usado para financiar o acesso a moradia.

O IBS e o CBS são impostos federais que “incidem sobre todas as operações onerosas que tenham por objeto bens e serviços” (Brasil, p.1, 2024). A aquisição de ações tem o objetivo de gerar renda a partir da especulação no mercado financeiro e necessita ser taxado pois são operações onerosas e que inclusive pelos efeitos que produz no acesso a moradia acaba criando um peso para o poder público.

Em nossa proposta, a seleção dos participantes teria que obrigatoriamente priorizar o padrão identificado nesta pesquisa no que se refere ao perfil de quem vem sendo cerceado do direito à moradia adequada, que nesse caso são as mulheres, que se autodeclaram pardas/pretas que se enquadram na faixa de renda mais baixa do PMCMV, o Faixa 1.

O levantamento desse perfil pode ser realizado pelo Cadastro Único (CadÚnico) uma vez que este já reúne as informações necessárias para que se chegue a esse beneficiário. Inclusive, propomos que o valores dos recursos tenham como critério de distribuição justamente o número de beneficiários em cada município, estabelecendo inclusive, um valor por unidade habitacional.

Nessa perspectiva, a pessoa a ser beneficiada seria encaminhada diretamente para a Caixa Econômica Federal e esta indicaria o imóvel a ser comprado – visando aqui dar prioridade obrigatória para os imóveis já construídos, especialmente, no caso das famílias que se encaixam no perfil do Faixa 1, ou seja, que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Por óbvio que o acesso à moradia própria deve ser a prioridade, no entanto, esse pode ser um processo demorado, nesse sentido propomos que seja criada uma Política Nacional de Aluguel Social, que vise subsidiar o pagamento de imóveis para as pessoas que estão em situação de habitação precária e em coabitação, considerando o perfil obrigatoriamente prioritário, para que haja um alívio nos orçamentos das famílias em relação ao ônus excessivo com aluguel.

Vale lembrarmos também que o uso de subsídios para garantir o acesso a moradia encontra amparo jurídico na própria Constituição, em seu artigo 6º ao colocar que a moradia é um direito. A adoção desse tipo de política pública tem condições de garantir às famílias em situação de vulnerabilidade um acesso a uma moradia adequada.

Um outro mecanismo importante no combate a especulação imobiliária e ao não cumprimento da função social da propriedade privada conforme previsto no Estatuto das Cidades, é onerar os proprietários de imóveis vazios. Nesse sentido, propomos a criação de uma taxação sobre a não ocupação de imóveis via Imposto de Renda, justamente para os de uso particular ou fins não comerciais que estão vazios, direcionando os recursos arrecadados para um Fundo Nacional do Aluguel Social.

Dessa forma, mesmo sabendo das limitações das propostas aqui apresentadas, que buscam enfrentar o problema sob a égide do sistema burguês, que passamos para as

considerações finais desse trabalho, que esperamos seja lido e reproduzido por todos que veem na moradia mais que um direito social, mas um dever estatal que precisa e deve ser garantido para todas as famílias trabalhadoras!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho chega ao final com a certeza que os objetivos propostos se concretizaram com êxito. A nossa hipótese inicial de que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) não foi projetado para combater o déficit habitacional, mas para satisfazer ao mercado imobiliário em um momento de crise econômica. Infelizmente estávamos corretos, ou seja, a partir dos referenciais bibliográficos pesquisados e dos dados analisados, podemos afirmar categoricamente, que o PMCMV foi pensado para impulsionar o setor da construção civil e imobiliário, e não para resolver o acesso da classe trabalhadora à moradia.

A chegada a esses resultados só foi possível por conta do uso da metodologia de análise crítica dos resultados do PMCMV, interpretados à luz de uma análise crítica, a partir de dados e informações obtidas de maneira gratuita junto à plataforma Falabr, deixará um legado para os que vierem a pesquisar no campo das políticas habitacionais, ter acesso aos dados públicos é possível sim!

No entanto, é importante lembrar que, apesar de serem gratuitos, os dados nem sempre são facilmente acessíveis. A população tem o direito de obtê-los de maneira simplificada, sem a necessidade de cadastros e protocolos que dificultam o acesso à informação. Será que realmente é tão complexo disponibilizar informações diretamente nos sites governamentais? A burocracia envolvida na solicitação acaba limitando o acesso do público em geral, que muitas vezes desconhece os procedimentos necessários, impedindo-o de acompanhar os resultados das políticas públicas!

Os resultados do nosso trabalho, especialmente, a identificação do perfil de quem mais sofre com o déficit habitacional brasileiro abre caminho para que se possa elaborar políticas públicas específicas para esse público: as mulheres pardas/pretas em situação de vulnerabilidade. Elas precisam poder exercer sua cidadania através o seu direito de acesso à moradia, isso não é esmola, é direito!

Quando apresentamos em resultados o que já tínhamos como hipótese, vemos que o caminho estava certo e, mais que isso, nos lembramos de hooks, ao dizer que “as feministas com o poder de classe, devem implementar programas de habitação de baixo custo que as mulheres tenham chances de possuir” (hooks, 2022, p.73). Portanto, ao sabermos que o acesso à educação nos colocou em um lugar de privilégio, não devemos nos esquecer de quem somos

ou de onde viemos. Inclusive, ao acreditarmos que a maior contribuição desse trabalho é justamente pode ajudar a criar mecanismos que facilitem o acesso dessas mulheres ao direito de morar com qualidade.

O ano de 2025, ano de conclusão deste trabalho coincide com um ciclo importante na discussão do acesso à moradia, a 6ª Conferência Nacional das Cidades, convocada pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho Nacional das Cidades, que é um espaço em que sociedade civil, o poder público e a iniciativa privada debatem os rumos das políticas urbanas, em nível municipal, estadual e federal.

Os resultados aqui presentes podem contribuir com informações técnicas substanciais para os debates que serão realizados durante o processo das conferências, especialmente, por conta dos compromissos assumidos pelo Brasil na ratificação da Agenda 2030 junto aos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Por último, mas não menos importante, cabe destacarmos a importância de os espaços acadêmicos incentivarem trabalhos similares a este, uma vez que a análise crítica dos dados das políticas públicas contribui sobremaneira para a discussão e o aprimoramento dos mecanismos de acesso aos direitos básicos e fundamentais.

Enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito!

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v.31, n.1, p.5-34, 1988.
- AALBERS, M. B. **The financialization of housing: a political economy approach**. Londres: Routledge, 2017.
- ABREU, M. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1987.
- ALVARENGA, D. Preços, transformação e análise espacial. 2024. **Monografia**. Disponível em: https://www.monografias.ufop.br/bitstream/35400000/7194/1/MONOGRAFIA_PreçosTransf ormaçãoAnálise.pdf. Acesso em: 5 fev. 2025.
- ALVAREZ, I. P. A produção e a reprodução da cidade como negócio e segregação. In: CARLOS, A. F. A., VOLOCHKO, D., ALVAREZ, I. P. **A cidade como um negócio**. São Paulo: Editora Contexto, 2018. p.65-79.
- ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2000.
- ALVES, G.; CASULO, A. C. Neoliberalismo, assédio moral organizacional e a nova economia psíquica do capital. In: GEDIÉL, A. P. et al. (org.). **Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências**. cap. 4. p. 87-106. Disponível em: https://neppot.paginas.ufsc.br/files/2017/11/Estrategias_autoritarias_do_Estado_empre.pdf. Acesso em 12 mar. 2024.
- ALVES-MAZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
- ANDRADE, Diogo Calasans Melo. Historicidade da propriedade privada capitalista e os cercamentos. **Revista História: Debates e Tendências**, v.18, n.3, p.408-419, 2018. <https://doi.org/10.5335/hdtv.18n.3.8597>
- ARIMATEIA, E. W. C. O descompasso de uma experiência: avaliação do Programa Habitar Brasil na comunidade África - Natal/RN. 2006. 162f. **Dissertação** (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia Departamento de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.** [online]. v.23, n.80, p.25-48, 2002.
- ARRIGHI, G. **The long twenty century**: money, power, and the origins of our times. Londres: Verso, 1994.
- ARRUDA, José Jobson de Andrade. **Uma colônia entre impérios**: a abertura dos portos brasileiros, 1800-1808. Bauru: EDUSC, 2008.
- AZEVEDO, E.; CANO, J.; PEREIRA CUNHA, M. C.; CHALHOUB, S. (orgs.). **Trabalhadores na cidade**. Campinas: Editora Unicamp, 2009.
- AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n.4, p.107-199, 1988.

- AZEVEDO, S.; ARAÚJO, M. B. Questões metodológicas sobre o "déficit habitacional": o perigo de abordagens corporativas. **Cadernos Metrópole**, n.17, p.241-255, 2007.
- BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: **IPEA**, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2116.pdf. Acesso em: 8 fev. 2024.
- BECKER. A escola de Chicago. **Mana**, v.2, n.2, p. 177-188, 1996.
- BENCHIMOL, J. L. **Pereira Passos**: um Haussmann tropical. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1993. 358p.
- BESERRA, R. K. P. Mulheres e política de moradias populares: o caso do Residencial Campo Alegre Módulo Ecológico, no setor Sul da cidade de Uberlândia, Minas Gerais. 2019. 130 f. **Dissertação** (Mestrado Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2019.
- BIHR, A. **Da grande noite a alternativa**. O movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 2010.
- BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da Casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2 ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982, p.37-70.
- BONATES, M, F. O Programa de Arrendamento Residencial - PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco**, São Carlos, v. 7, p. 147-164, 2008.
- BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 127, p. 711-732, 1994.
- BONDUKI, N. **Arquitetura e habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2014.
- BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão. **Proposta**, v.32, p. 33-38, 2008. Disponível em: https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/ART-12_-O-PLANO-NACIONAL-DE-HABITACAO-E-OS-RECURSOS-PARA-FINANCIAR-A-AUTOGESTAO.pdf. Acesso em: 8 fev. 2024.
- BOTEGA, L. R. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, n.17, p.66-72, 2007.
- BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BRAGA, Ruy. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.
- BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 8 fev. 2024.
- _____. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.
- _____. **Cadernos MCidades**: Política nacional de habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- _____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública (Lei das PPP).

2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 18 jan. 2024.

..... **Lei Nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em 15 de julho de 2018.

..... **Decreto Nº 6.025 de janeiro de 2007.** Dispõem sobre Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm. Acesso em janeiro de 2022.

..... **Lei Nº 11.977 de julho de 2009.** Dispõem sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm. Acesso 12 de fevereiro de 2022.

..... **Lei nº 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. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 18 de fev. 2024.

..... **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm. Acesso em: 15 fev. 2024.

..... Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010. 96 p.

..... **Constituição da república federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 de out. de 2018.

..... Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. **Protocolo 59016.001922/2021-41. Fala.BR** - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2021.

..... Pedido de acesso à informação ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. **Protocolo 80002.001361/2024-78. Fala.BR** - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Controladoria Geral da União, 2024.

..... **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRITO, P. S. Função social da propriedade, vazios urbanos e desdobramentos na política de habitação de interesse social no município de Feira Santana. 2017. 111f. **Dissertação** (Mestrado em Planejamento Territorial) - Departamento de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2017.

CAMPOS, P. H. P. Empresariado e ditadura no Brasil: o estado atual da questão e o caso dos empreiteiros e das obras públicas. **Transversos: Revista de História**, n.12, p.335-358, 2018.

CARDOSO, A. L.; LEAL, L. **Política habitacional no Brasil:** uma análise histórica e crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, A. L. **Produção da moradia no Brasil:** entre a política habitacional e a lógica do mercado. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARIO, S. A. F.; BUZANELO, E. J. Notas sobre a teoria marxista da renda da terra. **Revista de Ciências Humanas**, v. 5, n.8, 1986. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23542/21198>. Acesso em: 30 jan. 2024.

CARLOS, A. F. A., VOLOCHKO, D., ALVAREZ, I. P. **A cidade como um negócio.** São Paulo: Editora Contexto, 2018. 272p.

CARUSO, G. O vazio deixado pelas referências que se vão - Ou: perdemos bell hooks. Publicado em 16/12/2021. In: **FGV Direito Rio**. Disponível em: <https://shre.ink/MGL7>. Acesso em 24 de mar. 2025.

CARVALHO, João Daniel Antunes Cardoso do Lago. O tráfico de escravos, a pressão inglesa e a lei de 1831. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, v. 7, n. 13, Jul-dez 2012.

CAVALCANTE, J. L. **A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra.** Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTeira.pdf>. Acesso 16 jan. 2024.

CHESNAIS, F. **Finance capital today:** corporations and banks in the lasting global slump. Leiden: Brill, 2016.

CHOMSKY, N. **Mídia, propaganda e política.** São Paulo: Martins Fontes, 2018.

COURA, L. M. S. A.; STEPHAN, I. O paradigma da casa própria e o direito à moradia. **Revista Rua**, v.29, n.1, p.133-143, 2023. Disponível em: <https://www.labeurb.unicamp.br/rua/artigo/pdf/388-o-paradigma-da-casa-propria-e-o-direito-a-moradia>. Acesso em 12 jan. 2024.

CUNHA, M. C. P. Habitação e segregação urbana. 2019. In: Joinpp 2019. **Anais**. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1449_14495cc9ebdf6d3ba.pdf. Acesso em: 15 fev. 2025.

DEMO, P. Pesquisa qualitativa. Busca de equilíbrio entre forma e conteúdo. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 6, n. 2, p. 89-104, abril 1998.

_____. **Introdução ao ensino da metodologia da ciência.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 1987.

DIEESE. **Boletim especial mulheres 2024.** Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2024/mulheres2024.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.

_____. Salário mínimo. s/d. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 10 fev. 2025.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia.** São Paulo: Global Editora, 1979.

EUCLYDES, F. M.; MOREIRA, V. S.; MARTINS, A. F. H.; SILVEIRA, S. F. R. O processo de política pública do "Minha Casa, Minha Vida": criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. 1-20. DOI 10.1590/1678-98732230e020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e020>. Acesso em: 18 fev. 2024.

FANON, F. **Os condenados da terra.** Lisboa: Ulisseia, 1961. Disponível em: [https://www.kufunda.net/publicdocs/Frantz%20Fanon%20-%20Os%20Condenados%20da%20Terra-Editora%20Ulisseia%20\(1961\).pdf](https://www.kufunda.net/publicdocs/Frantz%20Fanon%20-%20Os%20Condenados%20da%20Terra-Editora%20Ulisseia%20(1961).pdf). Acesso em: 20 jan. 2025.

FERNANDES, E. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina.** Documento de trabalho do Instituto Lincoln de Política Fundiária, Cambridge, 2005.

FERNANDES, Florestan. Significado do protesto negro. **Coleção polêmicas do nosso tempo**, v. 33. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

FERNANDES, E. et al. **Políticas habitacionais na América Latina.** 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9523155.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2025.

FERREIRA, A. R. Programas de combate ao déficit habitacional brasileiro. 2009. 72p. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FERREIRA, J. S. W. **Habitação e segregação urbana.** 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/jmR7Y6NdPqRwZf3PgQsVNjN/?lang=pt>. Acesso em: 18 fev. 2025.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. **Reforma trabalhista no Brasil:** promessas e realidade. Campinas: Curt Nimuendajú, 2019.

FIX, M. **Parceiros da exclusão:** duas histórias da construção de uma metrópole. São Paulo: Boitempo, 2001.

FRIAS, L.; SILVA, T. C. A influência neoliberal sobre o poder legislativo: o caso das parcerias público-privadas. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.3, n.2, p.413-428, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/114295/115776>. Acesso em 18 jan. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2005.** Belo Horizonte: FJP/ Centro de Estatística e Informações, 200. 120p.

_____. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil: 2016 - 2019.** Belo Horizonte: FJP, 2021. 140 p.

GADELHA, R. M. A. F. A Lei de Terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. **Revista História**, São Paulo, v.120, p.153-162, jan/jul. 1989. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18599/20662>. Acesso em: 7 de jan. 2024.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

_____. Cadernos do cárcere - Volume 4. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6891744/mod_resource/content/1/%28Quaderni%20del%20carcere%20%204%29%20Antonio%20Gramsci%20-%20Cadernos%20do%20c%C3%A1rcere%2C%20Vol.%204_%20Temas%20de%20cultura.%20A%C3%A7%C3%A3o%20cat%C3%B3lica.%20Americanismo%20e%20fordismo-Civiliza%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20%282001%29.pdf. Acesso em: 12 fev. 2024.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R. Da Crise ao Milagre (1960-1973). In: GREMAUD, A. P.; VASCONCELOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R. (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007. cap. 15, p. 388-412.

- HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, Tradução: Armando C. da Silva. 1980.
- HARVEY, D. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2007.
- _____. **O neoliberalismo:** história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.
- _____. **A condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 2. ed. São Paulo: Loiola, 2008.
- _____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** 3.ed. São Paulo: Boitempo, 2012.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do Espírito.** Tradução de Paulo Meneses. Petrópolis: Vozes, 1992.
- HOLSTON, J. **Cidadania insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- hooks, b.* **O feminismo é para todo mundo.** Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 2022. 176p.
- IBGE. **Brasil em Síntese.** Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-situacao-de-domicilio.html>. Acesso em: 18 jan. 2024.
- _____. **Censo de 2010.** Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 22 janeiro 2022.
- IPEA. **O Conselho Nacional das Cidades na visão de seus conselheiros.** 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_cidades.pdf. Acesso em: 15 de jan. 2024.
- _____. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida.** 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3298/1/Pesquisa%20de%20satisfação%20dos%20beneficiários%20do%20Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2025.
- JARDIM, M.C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, 199p. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/s5k33/pdf/jardim-9788579837432.pdf>. Acesso em 13 jan. 2024.
- KINGSTON, J. A lei do inquilinato - um caso de patologia econômica. **Revista Brasileira de Economia**, v.4, 1960.
- KILSZTAJNA et al. **Habitação e saúde.** 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/bFCR3y8X49sn5JxTmKmt3XG/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 199p.
- LACERDA, C. **Por que o déficit habitacional brasileiro é feminino?** 2021. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>. Acesso em: 12 fev. 2025.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.141p.
- _____. **A produção do espaço.** Oxford: Blackwell, 1991.

- _____. **A produção do espaço.** Tradução de Maria de Lourdes R. de R. Vasconcelos. 13. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1991.
- LENZ, Maria Heloisa. A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA**, 7., 2007. Anais [...]. Aracajú, 2007.
- LIMA, M. S. B.; MOREIRA, E. V. A pesquisa qualitativa em Geografia. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n.37, v.2, p.27-55, ago./dez. 2015.
- LIMA, T. D.; DEUS, L. N. A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. **Cadernos de Economia**, v.17, n.32, jan/jun 2013. DOI 10.46699/rce.v17i32.165. Disponível em: <https://doi.org/10.46699/rce.v17i32.1651>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- LORENZETTI, M. S. B. **A questão habitacional no Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. 27p.
- LUNA, Sergio Vasconcelos. **Planejamento de pesquisa:** uma introdução. São Paulo: EDUC, 2000. 108p.
- MADDEN, D.; MARCUSE, P. **In defense of housing:** the politics of crisis. Londres: Verso, 2016.
- MACIEL, A. P., BALTAZAR, A. P. Família sem casa e casas sem família: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, v.13, n.26, p.523-547, 2011.
- _____. P. Família sem casa e casas sem família: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Caderno Metrópole**, São Paulo, v. 13, n. 26, pp. 523-547, jul/dez 2011.
- MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de Economia Política e Considerações Sobre sua Aplicação Prática.** São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.
- _____. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. **Revista Praga**, São Paulo: Hucitec, v. 1, n.6, p. 67-78, 1998.
- _____. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.
- _____. **A questão urbana no Brasil.** São Paulo: Editora da UNESP, 2011.
- MARINI, R. M. Dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil. In: SADER, E. (org.). **Dialética da Dependência:** uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Vozes, Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 11-104.
- MARQUES, RM; MENDONÇA, R. **As políticas públicas no Brasil após o golpe de 2016:** desmontes e retrocessos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.
- MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. Apresentação de Jacob Gorender; coordenação e revisão de Paul Singer; tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Volume V, livro terceiro, tomo 2.
- _____. **O Capital:** crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Sant'Ana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. Volume VI, livro terceiro: o processo global de produção capitalista.
- _____. **O capital:** crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2007.

- MARGUTI, B. **A nova agenda urbana e o Brasil.** 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf. Acesso em: 12 fev. 2025.
- MENEZES, D. B.; SOUZA, V. G. Formação da agenda governamental relativa as políticas urbanas no Brasil após a criação do Ministério das Cidades: uma aplicação do modelo dos múltiplos fluxos. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n.1, 2017. DOI:10.18829/rp3.v1i10.24952. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14580>. Acesso em: 18 fev. 2024.
- MÉSZÁROS, István. Para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Programa Minha Casa Minha Vida.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>. Acesso 26 de janeiro de 2022.
- MORAES, R. **Neoliberalismo:** de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- MOREIRA, C. F.; LEME, A. A. Direito à moradia: políticas públicas nos governos fch e lula. **Horizonte Científico** (Uberlândia), v. 5, p. 1-22, 2011.
- NETTO, J. **O que é o golpe de 2016?** São Paulo: Boitempo, 2017.
- NOAL, E. B. A.; JANCZURA R. política nacional de habitação e a oferta de moradias. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 157 - 169, jan./jul. 2011.
- NERY, M. **O Programa Minha Casa Minha Vida como estratégia de enfrentamento à violência contra a mulher.** 2024. Disponível em: <https://ippur.ufrj.br/o-programa-minha-casa-minha-vida-como-estrategia-de-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher-avancos-e-desafios-atuais/>. Acesso em: 18 fev. 2025.
- OLIVEIRA, A. U.; FARIA, C. S. **O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil.** Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17851/material/O%20Processo%20de%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Propriedade%20Privada%20da%20Terra%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária.** São Paulo: Labur Edições, 2007.
- ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.
- PANIZZA F. **El Populismo como Espejo de la Democracia.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; 2009.
- PARREIRA et al. **Habitação e segregação urbana.** 2019. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/braziliangeojournal/article/view/51013/27121>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002.** Disponível em: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em 11 de novembro de 2018.
- PLATAFORMA SESMARIAS DO IMPÉRIO LUSO-BRASILEIRO. **O sistema sesmarial.** s/d. Disponível em: <http://www.silb.cchla.ufrn.br/o-sistema->

sesmarial#:~:text=A%20lei%20de%20sesmarias%20foi,marcante%20do%20reino%20da%20efetividade%2C. Acesso em 8 jan. 2024.

PORTARIA MCID Nº 738, DE 22 DE JULHO DE 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mcid-n-738-de-22-de-julho-de-2024-575666360>. Acesso em: 25 jul. 2024.

RAMOS, J. S.; NOIA, A. C. A construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: Uma Análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em questão**, v. 14, n. 33, p. 65-105, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/752/75243198004.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

REZENDE et al. **Habitação em Minas Gerais**. 2024. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/especiais/habitar/2024/11/25/em-minas--ha-dois-imoveis-vazios-para-cada-familia-sem-lar>. Acesso em: 15 fev. 2025.

RIBEIRO, E. M. A política de habitação no Brasil em tempos de globalização neoliberal. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **Anais** [...]. São Luís: UFMA, 2007.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. 3^a ed., São Paulo: Nova Cultural, 1988.

RELPH, E. **Lugar e ausência de lugar**. Londres: Pion, 1976.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto. 2022. 72p.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão: Veredas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

SANTOS, C.; YAAKOUB, M.; COUTINHO, L. R. S.; MARCH, C. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais - gestão dos direitos ou dos negócios do social. **Ser Social**, Brasília, v.12, n.26, p.116-146, jan/jun 2010.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, J. M.; MENDES, E. P. P. Abordagem qualitativa e geografia: pesquisa documental, entrevista e observação. In: MARAFON, G. J. et al. (org.). **Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2013. cap.11, p. 207-221.

SILVA, T. C.; GOMES, M. A. **Habitação e segregação urbana**. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ruralurbano/article/view/241018>. Acesso em: 15 fev. 2025.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SLATER, T. A invenção do 'sink estate': Categorização consequencial e a crise imobiliária no Reino Unido. **A Revista Sociológica**, v. 67, n. 4, pág. 1132–1148, 2019.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SMITH, A. **Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. São Paulo: Hemus, 1981.

SOARES, B. R. Habitação e produção do espaço em Uberlândia. 1988. 225 f. **Dissertação** (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

- SOARES, B. R.; MOURA, G. G. Considerações sobre as políticas habitacionais brasileiras. In: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 8., 2001, Santiago - Chile. **Anais** [...]. Santiago - Chile: Media Graphics, 2001. v. CD-Rom. p. 65-73.
- SOUZA, L. A. Considerações acerca da mercadoria moradia: a questão habitacional. **Espaço em Revista**, v.18, n.2, p.67-84, 2016.
- STRALIOLO, M. **Guia de UNESP e UNB baseia criação de ODS por governo brasileiro**. 2024. Disponível em: <https://www2.unesp.br/portal#!/noticia/37911/guia-de-unesp-e-unb-baseia-criacao-de-ods-por-governo-brasileiro/>. Acesso em: 12 fev. 2025.
- TUAN, Y. **Espaço e lugar: a perspectiva da experiência**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1980.
- UN-HABITAT. **Twenty first session of the governing council**. London: Earthscan. 2007. Disponível em: http://www.preventionweb.net/files/1713_463146759GC202120Slum20dwellers20to20doubl e.pdf. Acesso em 8 fev. 2024.
- VALENÇA, M. M. Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. **Cadernos Metrópole**, n. 9, pp. 165-171, 1º sem. 2003.
- ESP, 2011.