



POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E A CAPACIDADE PRESTACIONAL DO PODER PÚBLICO

Brazilian Housing Public Policies And The Prestational Capacity Of Public Power

Francisco Meton Marques de Lima

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9232203175795621> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1909-3134>

E-mail: meton@trt22.jus.br

Adalgisa Costa Melo

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2964302252456240> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6703-0093>

E-mail: adalgisamelo@hotmail.com

Trabalho enviado em 30 de maio de 2021 e aceito em 07 de agosto de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



RESUMO

A presente investigação busca descrever as principais políticas públicas habitacionais brasileiras pós Constituição Federal de 1988, com ênfase para o Estado do Piauí. Para isto, alicerçada no método hipotético-dedutivo, optou-se pela pesquisa descritiva, desenvolvida com base na análise temática de conteúdos. Desta forma, abordou inicialmente, a descentralização da política habitacional e o papel dos entes federativos, num ambiente marcado pela redemocratização do país. Em seguida, voltou-se para a Política Nacional de Habitação desenvolvida a partir de então, aprofundando-se na sua evolução desde a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social até a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Dedicou-se, ainda, aos fundos que abastecem a Habitação de Interesse Social e aos fundos de financiamento da habitação social no Programa Minha Casa Minha Vida, finalizando com uma reflexão sobre a atual política de acesso à moradia, que vem sendo planejada e construída de maneira mercantilizada.

PALAVRAS-CHAVE: Moradia. Políticas Públicas Habitacionais. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Programa Minha Casa Minha Vida. Mercantilização da Moradia.

ABSTRACT

The present investigation seeks to describe the main Brazilian public housing policies after the 1988 Federal Constitution, with an emphasis on the State of Piauí. For this, based on the hypothetical-deductive method, we opted for descriptive research, developed based on thematic content analysis. In this way, it initially addressed the decentralization of housing policy and the role of federative entities, in an environment marked by the redemocratization of the country. Then, it turned to the National Housing Policy developed since then, deepening its evolution from the creation of the National Housing System of Social Interest to the creation of the Minha Casa Minha Vida Program. He also dedicated himself to the funds that supply Social Interest Housing and the social housing financing funds in the Minha Casa Minha Vida Program, ending with a reflection on the current policy of access to housing, which has been planned and built in accordance with commercialized way.

KEYWORDS: Home. Public Housing Policies. National Social Interest Housing System. Minha Casa Minha Vida Program. Housing Mercantilization.



1. INTRODUÇÃO

O presente estudo busca descrever as principais políticas públicas habitacionais brasileiras pós Constituição Federal de 1988, com ênfase para o Estado do Piauí.

Assim sendo, a parte inicial tratou da descentralização da política habitacional e do papel dos entes federativos, num ambiente marcado pela redemocratização do país, inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Em seguida, volta-se para a Política Nacional de Habitação desenvolvida a partir de então, aprofundando-se na sua evolução desde a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social até a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Dedicou-se, ainda, aos fundos que abastecem a Habitação de Interesse Social e aos fundos de financiamento da habitação social no Programa Minha Casa Minha Vida, finalizando com uma reflexão sobre a atual política de acesso à moradia, que vem sendo planejada e construída de maneira mercantilizada.

Para isto, alicerçado no método hipotético-dedutivo, optou-se pela pesquisa descritiva, desenvolvida com base na análise temática de conteúdos. Ademais, considerando que o tema escolhido está inserido, necessariamente, na área jurídica, bem como, na das políticas públicas, fez-se necessário, conforme leciona Bucci (2019, p. 01), uma abordagem interdisciplinar para o enfrentamento do problema de pesquisa.

Isto posto, restou evidente que a solução dos problemas de moradia da população de baixa renda ainda não logrou êxito e que a sua promoção com um viés mercantilizado tem lhe conduzido por um itinerário que vai no sentido oposto ao da sua universalização.

2. A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL E O PAPEL DOS ENTES FEDERATIVOS

Tratando-se de uma malha complexa de políticas, próprias de uma alentada tese, este capítulo limitar-se-á a contextualizar a matéria objetivando revelar uma ideia clara do tamanho do problema e das soluções respectivas, tendo como ponto de partida o período que marcou o regime militar¹, com predominância da centralização administrativa e financeira no âmbito do governo federal que, por seu turno, “moldava grande parte das atividades dos governos estaduais com base na falta de autonomia político-partidária, militar e econômico-financeira e na relativa abundância de recursos, próprios ou de terceiros, controlados pela União”, conforme acentua Sallum Jr (1996, p. 43).

¹ Instaurado em 1º de abril de 1964, perdurou até 15 de março de 1985.

Foi nesta época, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) pela Lei nº 4.380/1964, seguindo esta mesma ótica centralizadora², que a política habitacional ganhou consistência e caráter permanente. E com a constituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei n. 5.107/1966, esse banco ganhou alento, dado que se tornou o gestor dos seus recursos.

A carência por moradia era tamanha, que mesmo com o financiamento de 4,2 milhões de unidades habitacionais, o Banco Nacional de Habitação, de acordo com Bonduki (2018, p.70-71), atendeu somente 20% das necessidades do período, privilegiando os aspectos financeiros em detrimento dos urbanísticos e sociais e, ainda, desconsiderando as diferenças regionais e culturais, através da construção de conjuntos habitacionais homogêneos, localizados na periferia e sem infraestrutura. Seus principais agentes operacionais eram as Companhias de Habitação (COHABs), “empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais” (Azevedo, 1988, p.111), responsáveis pela obtenção de recursos através da apresentação de projetos ao BNH, pela construção das unidades habitacionais (diretamente ou por meio de repasses para empreiteiras), bem como, pela fiscalização das obras que se destinavam às camadas mais pobres³.

Para Azevedo (1988, p. 116), entre as unidades financiadas pelo BNH, apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares. E embora seja alvo de muitas críticas, voltadas, especificamente, à sua incapacidade em atender a população de baixa renda, foi responsável pelo financiamento habitacional por meio da captação de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Correspondeu ao período em que o Estado mais produziu moradia no Brasil, consolidando, de fato, uma política nacional com importância indiscutível, mesmo que com uma produção distante dos interesses daqueles que lutavam por essa conquista, conforme destaca Emiliano (2016, p. 37).

A sua extinção foi acompanhada por um período sem diretrizes nacionais fortes, marcado pela “desarticulação progressiva da instância federal, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área” (ARRETCHE, 1996, p. 24). A partir de então, a política habitacional passou pela pasta de diferenciados ministérios e as suas atividades foram incorporadas à Caixa Econômica Federal⁴, que mesmo sendo

² Bonduki (2008, p.73) e Leonardo (2004, p.57) acentuam o caráter autoritário na gênese das políticas, a centralização da gestão e a ausência de participação dos usuários e da sociedade.

³ Com a extinção do BNH, as COHABs também entraram em crise e herdaram carteiras de financiamentos caracterizadas por alto grau de inadimplência (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 23).

⁴ Até 1985, o BNH era da área de competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja área de competência passou a abranger as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal – CEF, a

considerado um banco com vocação social, está centrado na busca pelo equilíbrio financeiro e retorno do capital, o que, segundo Azevedo (2007, p. 16), dificultou a dinamização de programas alternativos voltados para setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, envolvimento institucional e desenvolvimento de pesquisas.

E diante da mudança de um estado autoritário para um estado democrático, vivenciava-se no país, um período de forte mobilização popular, acompanhado pela redemocratização das instituições públicas, o que resultou num deslocamento no enfoque da política habitacional no tocante às estratégias de gestão.

Com efeito, a democratização, através da retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo e da descentralização fiscal inaugurada pela Constituição de 1988, implicou em profundas alterações na natureza das relações intergovernamentais, de modo que, a descentralização das políticas públicas no Brasil, neste caso específico, das políticas sociais habitacionais, foi moldada a partir da recuperação das bases do Estado federativo, conforme sublinha Arretche (1999, p. 114). Nesse mesmo viés, Bonduki (2008, p. 77) destaca que:

O crescimento da mobilização dos movimentos de moradias ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente. Assim, acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais (BONDUKI, 2008, p. 77).

Dentro desse novo formato descentralizador⁵ e, agora, de fato, dotados de autonomia política e financeira, estados e municípios passam a assumir funções de gestão de políticas públicas, seja por “própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional” (ARRETCHÉ, 1999, p. 114).

área de habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF que, por sua vez, não está concernida a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF passam para o Ministério da Fazenda (ARRETCHÉ, 1996, p.81).

⁵ ARRETCHÉ, 2000 e CARDOSO; RIBEIRO, 2000, abordam o processo de “descentralização por ausência”, diante da ausência de políticas na esfera federal, que fizeram com que estados e municípios passassem a incorporar maiores responsabilidades.

Nota-se, então, que além da formulação de suas próprias políticas, de maneira autônoma e considerando suas especificidades, estes entes federativos, para fazerem parte de uma política de maior repercussão e amplitude, o farão através da prerrogativa da adesão⁶. Além do mais, conforme já visto em outro momento, há expressa imposição constitucional configurando-se em competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e saneamento básico (art. 23, IX, CF/88).

As competências, portanto, foram redesenhadas, contudo, diferentemente do que se observa com as competências delimitadas no âmbito do direito à educação⁷, não foi especificada na Constituição a forma como se daria a coordenação de esforços para concretização dos programas habitacionais e de saneamento básico, cabendo à legislação infraconstitucional e à administração pública defini-la. E para angariar a adesão dos demais entes federativos, a União precisou incrementar políticas de estado capazes de atraí-los, e isto, para Arretche (1999, p. 135), se deu por meio da análise dos custos e benefícios da implementação desta decisão, bem como, por meio de estratégias bem sucedidas de indução.

Após anos sem um direcionamento na esfera nacional, diante da pressão dos movimentos de moradia, foi criada, em 1996, a Política Nacional de Habitação. No entanto, para Paolinelli (2018, p. 148), a maioria dos seus programas estava voltada para a ampliação do acesso à habitação via mercado, com uma participação popular praticamente inexistente, com poucos recursos a fundo perdido disponibilizados para as classes de baixa renda e uma dominação dos recursos do FGTS pelas classes médias e altas, o que tornou a política ineficiente do ponto de vista da ampliação da moradia como um direito às classes populares, mas muito eficiente na consolidação de mecanismos de mercado.

Nesse contexto, os movimentos envolvidos na luta por moradia enquanto direito universal, em contraponto aos ideais mercadológicos voltados exclusivamente para as camadas mais privilegiadas, elaboraram o Projeto Moradia, que consistia numa proposta de desenvolvimento urbano

⁶ A transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal (ARRETCHÉ, 1999, p. 114).

⁷ Nos artigos 211, caput ao parágrafo 5º, já existe uma delimitação e prioridades no tocante à atuação de cada ente, o que não ocorre com a política habitacional.

e de erradicação do déficit habitacional do país, através da facilitação do acesso às camadas populares e, com sua participação tanto na criação quanto na gestão dos programas⁸.

E com base nas ideias estruturadas neste projeto, cumpre frisar que a regulamentação do Estatuto da Cidade e a estruturação do Ministério das Cidades, respectivamente, em 2001 e 2003, marcaram o fortalecimento e descentralização das responsabilidades entre os demais entes federativos, culminando com a formulação de uma nova Política Nacional de Habitação, que será tratada em seguida.

3 A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

A política habitacional delineada pelo Ministério das Cidades, através de uma perspectiva de política urbana marcada pela articulação e transversalidade temática, bem como, pela retomada dos investimentos para a produção habitacional de interesse social (FIGUEIREDO; BALTRUSIS; OLIVEIRA, 2013, n.p), resultou, em 2004, já num Estado Democrático e Social de Direito, na consolidação de diretrizes nacionais através da Política Nacional de Habitação (PNH), correspondendo a um “pacto para pagamento da dívida social”⁹ em relação à carência e precariedade habitacionais, em um país marcado pela falta de moradia digna para a população de baixa renda.

Sua criação assentou-se na resolução deste problema, posto que, em 2004, 92% do déficit habitacional estava concentrado nesta faixa social, realidade esta que não diverge da atualidade, cujo déficit, neste segmento, corresponde a 83,9%, segundo dados da Fundação João Pinheiro referentes ao ano de 2015.

Para tanto, está regida pelos seguintes princípios: a) direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades; b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; c) função social da propriedade urbana buscando

⁸ Apresentado no ano 2000, pelo Instituto Cidadania, o Projeto Moradia pode ser visualizado na íntegra através do endereço <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/projeto-moradia.pdf>. Acesso em 17 de agosto de 2020.

⁹ Política Nacional de Habitação (2004).

implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada; d) questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo; e) gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; f) articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

E através do exame dos seus princípios, percebe-se que prevalece uma compreensão do direito à moradia enquanto direito humano fundamental, todavia, resta saber se na prática permanece este tratamento por meio de uma participação efetiva do Estado no tocante à sua promoção de maneira “contínua, ininterrupta e universalizante”¹⁰ com uma adequada aplicação das obrigações de direitos humanos no contexto da habitação e com o reconhecimento “tanto pela sociedade civil como pela administração, de que a crise habitacional é uma crise de direitos humanos que requer uma resposta baseada em direitos humanos” (ONU, 2020, p. 3)¹¹.

Desta feita, o desenho institucional da Política foi detalhado por meio do Sistema Nacional de Habitação, que foi subdividido em dois subsistemas, o Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e Sistema de Habitação de Mercado (SHM).

Voltar-se-á, a partir de então, para o Sistema de Habitação de Interesse Social (SHIS), que culminou, em 2005, na institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) através da Lei nº 11.124/2005¹², tendo em vista que foi instituído com o objetivo de viabilizar acesso à terra e à habitação digna e sustentável à população de menor renda, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

¹⁰ No artigo “Sobre o conceito de políticas públicas”, Mastrodi e Ifanger (2019) entendem que os direitos sociais devem ser promovidos por meio de ações estatais contínuas, ininterruptas e universalizantes.

¹¹ “Cada vez es mayor el reconocimiento, tanto por parte de la sociedad civil como de la administración, de que la crisis de la vivienda es una crisis de derechos humanos que requiere una respuesta basada en los derechos humanos”.

¹² “Lei que tramitou durante 13 anos no Congresso Nacional até ser aprovada e que estabeleceu o processo participativo de elaboração do Plano Nacional de Habitação e constituição de fundos articulados nos diferentes níveis da federação, controlados por conselhos com participação popular e com ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social” (FERREIRA; CALMON; FERNANDES; ARAÚJO, 2019, p. 2).

Logo, diante das necessidades de construção e de aquisição de habitações; conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional; aquisição de material de construção; aquisição de lotes urbanizados; requalificação de imóveis urbanos; urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, os programas foram segmentados através de ações específicas, como por exemplo: Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários; Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social; Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade Assistência Técnica e Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social, Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social; Programa Pró-Moradia¹³, dentre outras, cabendo aos estados e municípios a escolha no tocante a quais estratégias aderir.

E dentre os elementos que compõem o SNHIS, convém destacar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que representou a “retomada do planejamento do setor habitacional, por meio de uma estratégia de longo prazo que busca enfrentar as necessidades habitacionais do país, presentes e futuras, visando universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 6), com o viés de uma gestão democrática e descentralizada e com horizonte temporal entre 2009 e 2023.

Para que pudesse ser implementado, dividiu suas estratégias de atuação em quatro eixos, a saber: i) financiamentos e subsídios (criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda, onde se concentram as necessidades habitacionais); ii) arranjos institucionais (implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social); iii) estratégias urbano-fundiárias (garantir acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do PlanHab, bem como, regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda na cadeia produtiva da construção civil); e iv) cadeia produtiva da construção civil (ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade)¹⁴.

¹³ Ministério das Cidades. Guia Básico dos Programas Habitacionais: direito à moradia, 2007.

¹⁴ PlanHab, p.83-143.

Ocorre que, diante da crise econômica internacional, agravada em meados de 2008, o governo federal, no intuito de atenuar os seus efeitos, implementou ações de estímulo direto à atividade econômica, lançando em março de 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida, com o objetivo principal de promover a geração de empregos e aquecer a economia através de ações concentradas no setor da construção civil.

A despeito, Ferreira, Fernandes, Calmon e Araújo (2019, p. 2) frisam que, com o SNHIS, “esperava-se que a política habitacional tomasse o caminho estabelecido para sua execução, algo que não ocorreu”, observando-se, a partir da sua criação, a “adoção de uma alternativa no que se refere à política habitacional desenhada pelo SNHIS, com a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)” que, por sua vez, estava mais preocupado com a dinamização econômica do que com a superação do déficit de moradias.

A partir de então, mesmo com uma associação ao plano nacional, para Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p. 7), o Programa Minha Casa Minha Vida passou a comandar a atuação do governo federal na provisão habitacional, promovendo, mudanças no próprio marco do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), destacando como principal mudança o fato de que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), considerado o instrumento primordial para efetivação do novo sistema, praticamente deixou de apoiar a provisão pública de habitação de interesse social, de modo que houve um direcionamento quase que exclusivo dos seus recursos para ações de urbanização de assentamentos precários. Isso resultou no que os autores denominaram de *arranjo sui generis* entre política, plano e programa, posto que, o que seria um programa dentro da política outrora criada foi alçado à esfera de política de provisão habitacional.

Por esse ângulo, Rolnik e Nakano (2009, p. 1) destacam que há algumas armadilhas e falácias no atual pacote habitacional, pois uma vez que está alicerçado sobre uma política de ampliação do acesso ao crédito associada a mecanismos de desoneração da indústria da construção, tem confundido política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção. Ademais, salientam que:

A oferta de financiamentos imobiliários com recursos públicos não pode se restringir à produção e comercialização de um número “x” de unidades habitacionais e à criação de um número “y” de postos de trabalho no setor da construção civil. Em que pese a importância desses postos para a classe trabalhadora e para a economia do país, os cálculos não devem ser meramente econômicos e quantitativos. Construir moradias é produzir cidades. É essencial discutir os impactos dos empreendimentos imobiliários nas condições de vida, na instituição ou destituição de direitos sociais, no ordenamento territorial e no funcionamento das cidades. No Brasil, as cidades são marcadas por profundas

expressões de desigualdades e exclusões socioterritoriais, e o principal sentido dos processos de produção de moradias é engendrar cidades e urbanidades para garantir o bem-estar e o desenvolvimento das pessoas (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 04).

No mesmo sentido, Cardoso e Nunes Júnior (2013, p. 16) concluem que o Programa Minha Casa Minha Vida, ao tempo que ratifica e reproduz a periferação da provisão de moradia para as faixas de renda de zero a três salários mínimos, vem “desestabilizando/desrespeitando muitas das conquistas na luta pelo direito à moradia legitimadas por lei via Estatuto da Cidade e pela implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social”.

Convém destacar, ainda, os estudos realizados por Figueiredo, Baltrusis e Oliveira (2013, n.p), no sentido de que, entre 2006 e 2011, os recursos destinados no âmbito da Política Nacional de Habitação totalizaram R\$ 342.182.638.954,00, sendo R\$ 232.524.813.910,00 de contratos realizados com recursos do SBPE (67,95%), R\$ 99.675.710.000,00 (29,13%) relativos a contratos de habitação popular com recursos do FGTS e R\$ 9.982.115.044,00 (2,92%) de valores realizados através do OGU, relativo a Programas executados pelo Ministério das Cidades, incluindo as subvenções do PMCMV. Diante desses dados, os autores concluem que esta política de estado está estruturada em uma situação de desequilíbrio, de modo que suas “ações de produção habitacional de interesse social, pública ou privada, possuem pesos muito menos significativos, comparativamente ao da produção habitacional privada de mercado” (FIGUEIREDO; BALTRUSIS; OLIVEIRA, 2013, n.p.).

Outro aspecto que merece realce é que as moradias para atendimento à população de baixa renda continuam sendo construídas distantes dos grandes centros, gerando um hiato entre a moradia e a manutenção do emprego, o que demonstra que as propostas foram elaboradas não para atendimento desta classe social e sim, para atendimento às empreiteiras que geram emprego e aquecem o mercado, fazendo com que muitos imóveis estejam abandonados.

Foi instituída, então, uma política promissora, mas que teve sua efetiva implementação ofuscada a partir de 2009, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Desse modo, o que era promissor, ficou subjugado ao mercado, uma vez que, a atuação do Estado através deste programa ocorreu estrategicamente com o objetivo principal de superação da crise econômica na qual o país estava imerso e, para tanto, envidou a conciliação entre o acesso ao crédito habitacional e geração de emprego no setor da construção civil. É este, também, o entendimento de Emiliano (2016, p. 60), ao analisar a estrutura proposta para o Plano Nacional de Habitação e a que foi implantada pelo PMCMV, concluindo que este programa absorveu parte do acúmulo do PlanHab e, no entanto, “adotou medidas

que atendiam as demandas do mercado e desprezou as estratégias voltadas para a qualidade, a inclusão social e a gestão da política”.

Cumprido destacar que por intermédio da Medida Provisória nº 996 de 25 de agosto de 2020, foi criado o Programa Casa Verde e Amarela, que corresponde a uma reformulação do Programa Minha Casa Minha Vida, e pretende atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até 2024. Tem por finalidade promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas, com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), e a famílias residentes em áreas rurais, com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural (artigo 1º). E no tocante aos subsídios, estes serão concedidos nas operações de financiamento habitacional para famílias que vivem nas cidades e possuem renda mensal de até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e para famílias que vivem na zona rural, a renda anual não pode ultrapassar R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais) para ter acesso ao subsídio. Outrossim, para sua operacionalização, o Programa Casa Verde e Amarela ainda carece de regulamentação pelo Poder Executivo Federal, conforme estabelecido no artigo 4º da referida Medida Provisória.¹⁵

Neste cenário, aparentemente, buscou-se uma união entre as ordens econômica e social através da produção de habitações, no sentido de que ao tempo que desenvolveria a economia através da geração de empregos, também reduziria o déficit habitacional. No entanto, mesmo com uma ampliação significativa na produção de unidades habitacionais, o direito à moradia não foi considerado com todas as suas especificidades e exigências mínimas, notadamente, no tocante à resolução de questões relacionadas à urbanização, segregação e desigualdades socioespaciais.

Vislumbra-se, portanto, um desvio de finalidade no tocante a esta política de estado, posto que, o que fora instituída para fomentar as condições de moradia digna para a população de baixa renda, converteu-se em uma política com foco no desenvolvimento econômico e com uma racionalidade de mercado, sem, contudo, privilegiar a faixa de renda para a qual fora criada.

¹⁵ Art. 4º O Poder Executivo federal definirá em regulamento: I - os critérios e a periodicidade para a atualização dos limites de renda e das subvenções econômicas de que trata o art. 1º; II - as metas, as prioridades, o tipo de benefício destinado às famílias, conforme localização e população do Município ou do Distrito Federal, e as faixas de renda, respeitadas as atribuições legais sobre cada fonte de recursos e em consonância com os limites estabelecidos no art. 1º e com a disponibilidade orçamentária e financeira; e III - a periodicidade, a forma e os agentes responsáveis pela definição da remuneração devida aos agentes operadores e financeiros para atuação do Programa Casa Verde e Amarela, quando couber.

Convém frisar que o conceito de faixas de renda do Minha Casa, Minha Vida foi substituído por grupos. O Grupo 1 beneficia famílias com renda de até R\$ 2 mil; o Grupo 2, famílias com renda entre R\$ 2 e R\$ 4 mil; e Grupo 3, famílias com renda entre R\$ 4 mil e R\$ 7 mil.

4. OS FUNDOS QUE ABASTECEM A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Conforme vimos, no período compreendido entre 1964 a 1985, a política habitacional foi promovida pelo Banco Nacional de Habitação e, para tanto, os recursos eram captados, basicamente, por meio de duas fontes de recursos, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O primeiro, servia para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras, que atuavam como intermediários, posto que, com a venda do imóvel, repassava a dívida para os mutuários e, o segundo, destinado para habitação social, bem como, para saneamento básico e urbanização.

Com a nova política habitacional, no início, coordenada pelo Ministério das Cidades e, hoje, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), prevalece, para um melhor atendimento da demanda, a articulação de recursos onerosos e não onerosos, a saber: Orçamento Geral da União (OGU); Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Em se tratando do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), nos moldes do artigo 6º da Lei nº 11.124/2005, é abastecido basicamente por recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que serão abordados a partir de agora, com exceção do FAT (vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego), que em razão da tendência de queda evolutiva e gradual dos seus recursos alocados em financiamentos habitacionais, bem como, pelo fato de o Ministério de Desenvolvimento Regional ainda não possuir assento no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

Já no caso da habitação social dentro do Programa Minha Casa Minha Vida, há destinação de recursos através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e da Oferta Pública de Recursos (OPR). Todavia, considerando que o FAR foi a prioridade do governo para a faixa de menor renda, prevalecerá um aprofundamento sobre a importância desse fundo para a habitação social, através da modalidade Minha Casa Minha Vida-FAR.

4.1 O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

Instituído pela Lei nº 5.107/1966, revogada pela Lei nº 8.036/1990, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) “foi criado com o objetivo de oferecer ao trabalhador uma poupança



compulsória, formada por depósitos dos empregadores ao longo de sua vida laboral, como alternativa ao regime de estabilidade, existente à época” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, s.d, p. 26).

Sua receita advém do depósito de 8% do salário do trabalhador formal em conta vinculada, atualmente, à Caixa Econômica Federal. E enquanto o trabalhador não tem o direito de saque desses recursos (demissão, falecimento, aposentadoria ou quando adquire imóvel próprio), representa a principal fonte para o financiamento das políticas de habitação popular, saneamento e infraestrutura urbana¹⁶.

Este, que constitui o maior fundo da América Latina e um dos mais importantes instrumentos de apoio ao desenvolvimento social do Brasil¹⁷, é regido por normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo (art. 3º, Lei nº 8.036/1990). Assim sendo, sua presidência, que antes era exercida pelo representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, desde 2019, passou a ser exercida pelo Ministro de Estado da Economia ou por representante, por ele indicado, da área fazendária do governo (art. 3, § 1º) e os representantes dos trabalhadores e dos empregadores e seus suplentes serão indicados pelas respectivas centrais sindicais e confederações nacionais¹⁸.

E por ser um instrumento com forte sensibilidade ao ciclo econômico e ao nível geral de emprego, em períodos de crescimento econômico, verifica-se aumento dos depósitos e redução dos saques, e o inverso nos momentos de crise, conforme acentuam Cardoso e Aragão (2013, p. 19). Diante disso, na primeira metade dos anos 80, o rombo gerado pelos reajustes das prestações abaixo da inflação, assim como o forte desemprego que aumentou os saques do FGTS, levaram a um forte desequilíbrio, gerando uma significativa redução da sua capacidade de investir em habitação e saneamento, o que agravou as condições de moradia dos mais pobres, com um crescimento das favelas e de outras modalidades de assentamentos precários (BONDUKI, 2014, p. 9).

¹⁶ Os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, em saneamento básico, em infraestrutura urbana e em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do SUS, desde que as disponibilidades financeiras sejam mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e de remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda (Lei nº 8.036/1990, Art. 9, § 2º).

¹⁷ (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, s.d.).

¹⁸ Art. § 3º Os representantes dos trabalhadores e dos empregadores e seus suplentes serão indicados pelas respectivas centrais sindicais e confederações nacionais, serão nomeados pelo Poder Executivo, terão mandato de 2 (dois) anos e poderão ser reconduzidos uma única vez, vedada a permanência de uma mesma pessoa como membro titular, como suplente ou, de forma alternada, como titular e suplente, por período consecutivo superior a 4 (quatro) anos no Conselho.

A partir da década de 90 o fundo também passou por um momento de instabilidade, com desequilíbrios recorrentes entre captação e despesas em razão dos efeitos da crise financeira, que por conta do aumento do desemprego, provocou uma redução da massa salarial e, conseqüentemente, dos depósitos, acompanhado pelo aumento dos saques por aposentadoria daqueles trabalhadores que aderiram ao sistema a partir de 1964 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 19). Ademais, entre 1991 e 1995, diante do excesso de contratações, os financiamentos com recursos do FGTS foram totalmente suspensos¹⁹.

Já em 1996, houve uma retomada dos financiamentos com a criação dos programas Carta de Crédito, Pró-Moradia e Apoio à Produção. O primeiro diz respeito a uma linha de financiamento para solução de problemas habitacionais através da aquisição, construção, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional. Este programa, segundo Bonduki (2014, p. 79), passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS, representando o percentual de 85% entre a sua criação e o ano de 2003. Atualmente, ainda em vigor, destina-se ao atendimento de famílias com renda bruta mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), no âmbito dos programas de habitação popular, e de até R\$ 9.000,00 (nove mil reais), para as demais operações habitacionais²⁰. O segundo, por sua vez, foi desenvolvido com o intuito de melhorar as áreas habitacionais degradadas e habitadas por populações de renda mensal inferior a três salários-mínimos e que necessitam de ações emergenciais do poder público (SANTOS, 1999, p. 23), logo, não tem por escopo a construção de novas unidades habitacionais, mas sim, a melhoria das unidades existentes e, portanto, focado na melhoria do déficit qualitativo. E o terceiro destinado à concessão de financiamentos a pessoas jurídicas do ramo da construção civil ou pessoas físicas integrantes da população-alvo do FGTS²¹, adquirentes de unidades habitacionais novas, produzidas ou em produção, comercializadas por pessoas jurídicas do ramo da construção civil.

Entre 1997 e 2003, os créditos do FGTS concentraram-se nas faixas de renda mais elevadas, e não naquelas abaixo de três salários mínimos e, neste período, conforme destaca Locatelli (2020, p. 792), do total do crédito concedido pelo fundo, somente 8,5% atendeu às famílias de baixa renda (até três salários mínimos); 12,6% (entre três e cinco salários mínimos) e um investimento correspondente a 78,90% destinado a faixas de renda superior a cinco salários mínimos. Nota-se,

¹⁹ Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/canalfgts/pdf/HistoricoFGTS.pdf> Acesso em 18 de setembro de 2020.

²⁰ Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/fgts-social/financiamento.aspx> Acesso em 15 de julho de 2020.

²¹ População com renda familiar mensal bruta de até R\$ 7.000,00. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-manual-fomento-agente-operador/MFOM_PESSOA_JURIDICA_VERSAO_1_29.pdf> Acesso em 28 de setembro de 2020.

portanto, que no tocante ao combate ao déficit habitacional do segmento de baixa renda, não interferiu de maneira significativa.

Todavia, foi a partir dos anos 2000 que houve uma evolução dos financiamentos com recursos do FGTS²², com uma trajetória de crescimento, posto que, enquanto o valor máximo realizado na década de 1990 correspondeu a R\$ 17,9 bilhões; em 2010 aumentou para R\$ 50 bilhões e atingiu o montante histórico de R\$ 68,2 bilhões em 2014 (CUBERO; MENDONÇA, 2020, p. 2). As autoras mencionam, ainda, que de 1995 a 2018, do total financiado pelo FGTS, os programas habitacionais foram responsáveis pela aplicação de 88% dos recursos, que somaram aproximadamente R\$ 720 bilhões, sendo R\$ 73 bilhões (1995-2002), R\$ 134 bilhões (2003-2010) e R\$ 430 bilhões (2011-2018) (CUBERO; MENDONÇA, 2020, p. 8).

E por intermédio da Resolução nº 460/2004 do Conselho Gestor do FGTS, que entrou em vigência a partir de maio de 2005, houve uma ampliação dos recursos do fundo para subsídios habitacionais, bem como, um aumento do atendimento à faixa de renda mais baixa. E nos termos do seu artigo 5.2²³, vislumbra-se uma destinação de recursos em forma de descontos nos financiamentos a pessoas físicas da área de habitação popular, de modo que “começou a aportar recursos com o objetivo explícito de reduzir o valor das prestações dos setores de menor renda” (LOCATELLI, 2020, p. 796). Desta forma, houve um crescimento considerável na concessão de subsídios e, a partir de 2005, as contratações atingiram seu ápice²⁴. Neste sentido, segundo Loureiro, Macário e Guerra (2013, p. 15-16), a combinação de medidas envolvendo a utilização do FGTS com estes mecanismos de subsídios resultaram na aceleração da produção habitacional, que passou de 1,4 bilhão, com a produção de 25 mil unidades, em 2002, para 25 bilhões, com a produção de 280 mil unidades em 2008.

Cumprir frisar, ainda, a implantação do Programa Pró-Cotista²⁵, que se destinou à concessão de financiamento de imóvel residencial, exclusivamente ao trabalhador titular de conta vinculada do FGTS (com, no mínimo, três anos sob o regime celetista), independente da renda familiar mensal bruta auferida. Aqui, também, de acordo com a Avaliação de Programas do FGTS, realizada pela Caixa

²² Nesta época, volta a ocorrer um equilíbrio entre depósitos e retiradas e os rendimentos das aplicações começam a compensar os déficits passados (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 20).

²³ 5.2 Os recursos destinados à concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas da área de Habitação Popular deverão observar, obrigatoriamente, percentual a ser definido no orçamento anual, a ser alocado para descontos sob a forma de redução do valor da prestação e pagamento de parte da aquisição ou construção de imóvel, para famílias com renda bruta mensal de até 2 (dois) salários mínimos.

²⁴ Um aumento de 173,54% em 2005 e de 67,20% em 2006 (LOCATELLI, 2020, p. 797).

²⁵ Através da Resolução nº 537/2007, do Conselho Curador do FGTS, foram aprovadas condições especiais nos financiamentos concedidos a trabalhadores titulares de conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

Econômica Federal²⁶, referente aos períodos 2006/2007, 2010/2012 e 2013/2014, em atendimento à Resolução n 636/2010, do Conselho Gestor do FGTS, percebe-se que o programa obteve maior representatividade de contribuição para redução do déficit habitacional para famílias com renda acima de dez salários mínimos. Assim sendo, na modalidade Pró-cotista/Aquisição, 31,3% foi direcionado para esta faixa de renda; 11,4% para a faixa entre cinco e dez salários mínimos; 0,8% entre três e cinco salários mínimos e menos de 1% para a faixa de até três salários mínimos, concentrando-se, portanto, na população com maior poder aquisitivo.

E ainda com base na avaliação realizada pela Caixa, no tocante aos programas Apoio à Produção de Habitações e Carta de Crédito Associativo, a redução do déficit obteve maior representatividade para famílias com renda entre três e cinco salários mínimos, com um patamar de contribuição correspondente a 10,8% nesta faixa. E com relação à baixa renda (até três salários mínimos), a contribuição foi equivalente a 4,5%, ficando abaixo da destinação para a faixa entre cinco e dez salários mínimos, que contribuiu com 6,1% para esta redução. Da mesma forma, o programa Carta de Crédito, com mais representatividade também para as famílias com renda entre três e cinco salários mínimos (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, s.d).

Atualmente, o fundo aloca recursos nos seguintes programas: Carta de Crédito (Individual e Associativo); Programa de Apoio à Produção de Habitações; Programa Especial de Crédito Habitacional Cotista do FGTS (Pró-Cotista) e Programa de Financiamento de Material de Construção (FIMAC)²⁷. O Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia) teve seu orçamento encerrado em 2015 e tinha como objetivo auxiliar financeiramente a esfera pública no desenvolvimento de ações integradas com outras políticas urbanas, a fim de promover a melhora da qualidade de vida da população de baixa renda (CUBERO; MENDONÇA, 2020, p. 9).

Também destina recursos para outros programas habitacionais, como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida, sendo a principal fonte para as faixas 2 e 3, tendo em vista que a faixa 1 (renda familiar de até três salários mínimos) é atendida pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e pela Oferta Pública de Recursos (OPR). Todavia, ao complementar os recursos do FAR através de operações de empréstimos ou da concessão de descontos na aquisição de imóveis, também atua, nestes moldes, junto à faixa de menor renda.

²⁶ Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Pages/fgts-social/AvaliacaoProgramasFGTS.aspx#section2> Acesso em 03 de outubro de 2020.

²⁷ Disponível em: <http://www.fgts.gov.br/Pages/fgts-social/habitacao.aspx> Acesso em 15 de julho de 2020.

Cumpra frisar, ainda, a destinação de recursos para as políticas de saneamento e infraestrutura, como o Programa de Saneamento para Todos²⁸; Pró-Transporte e o Fundo de Investimento (FI-FGTS).

Neste sentido, a partir de dados fornecidos pelo Ministério de Desenvolvimento Regional²⁹, referentes ao período de 2009 a 2020 e consolidados através do quadro 1, vislumbra-se um maior atendimento às faixas 2 e 3. Vejamos:

QUADRO 1

Contratações 2009-2020 (PMCMV- Carta de Crédito FGTS-PF)

Faixa	Valor Contratado	Valor Liberado	UH Contratadas	UH Entregues
Faixa 1,5	18.377.343.082,60	18.377.343.082,60	150.113	150.113
Faixa 2	357.763.516.783,30	357.763.516.783,30	3.108.047	3.108.047
Faixa 3	57.297.389.562,20	57.297.389.562,20	363.266	363.266
Total	433.438.249.428,10	433.438.249.428,10	3.621.426	3.621.426

Fonte: Elaboração própria

Conquanto, foi graças a esse fundo que a urbanização do Brasil se transmudou das moradias de taipa para as de alvenaria e cobertura de telhas. Conquanto haja extinguido o regime de estabilidade no emprego, revela-se fantástico no que desenvolveu a construção civil e a urbanização das cidades brasileiras, pois abriga duas finalidades básicas: a) proporcionar socorro imediato ao trabalhador despedido sem justa causa; b) financiar moradias e saneamento básico a juros subsidiados, constituindo a fonte principal do sistema financeiro da habitação.

A despeito, Lima e Lima (2017, p. 5) destacam a importância do FGTS como vetor de transformação social através dos investimentos em habitação e, ao mesmo tempo, evidenciam a segregação socioespacial fomentada pelo mesmo, levando-se em conta o acesso à terra e à construção

²⁸ Antes denominado Pró-Saneamento.

Historicamente, os serviços de saneamento financiados com recursos do FGTS têm sido realizados predominantemente pelo setor público. A baixa participação do setor privado é explicada principalmente pelas características do investimento, como na demora para elaboração e aprovação dos projetos graças a sua complexidade jurídica (FGTS, 2005) ou ainda o maior rigor nos estudos dos riscos e garantias realizados pelos Agentes Financeiros (FGTS, 2008). Por outro lado, Estados e Municípios, enfrentam dificuldades permanentes para a contratação de crédito, que resultam, forte, mas não unicamente, das limitações do endividamento governamental (FGTS, 2009). Os mesmos problemas vão se repetir na realização do programa Pró-Transporte (CUBERO; MENDONÇA, 2020, p.13).

²⁹ Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/> Acesso em 17 de setembro de 2020.

de conjuntos habitacionais localizados na periferia e sem a devida infraestrutura em contraponto aos ricos imóveis mais bem localizados. Vejamos:

O Brasil era uma chaga aberta. A economia e as posses de bens concentravam-se em poucas mãos. Pouca gente possuía casa para morar. O povo morava em casas de taipa, palha, tábuas de caixas de embalagens. Saneamento básico quase zero. Toda essa realidade começou a mudar com a instituição engenhosa do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, pela Lei nº 5.107/66. Surgiram os grandes conjuntos habitacionais nas periferias das cidades e os ricos imóveis nos bairros mais nobres, financiados pelo Sistema FGTS. Se fosse dado fechar os olhos e ver as cidades sem a ação desse Fundo, veríamos imensas vastidões de feiura e pobreza (LIMA; LIMA, 2017, p. 5).

Vislumbra-se, portanto, que a sua força se expressa desde a pujança das elegantes torres nos bairros suntuosos até o plasma dos milhares de conjuntos habitacionais que gravitam os núcleos nobres das cidades. Peca no ponto em que é proporcional ao ganho salarial dos obreiros, resultando saldo reduzido para os que percebem remuneração inferior a três salários mínimos, insuficiente para a contrapartida exigida nos financiamentos pelo Sistema Financeiro da Habitação.

O resultado disso é que a grande maioria dos obreiros que alimenta o Fundo de Garantia não tem acesso ao financiamento habitacional. Assim, mais tem servido para financiar as moradias das classes mais favorecidas, empregados bem remunerados e com garantia de emprego, e muita gente que sequer pôs um real nessa poupança forçada que o governo administra. Destarte, é esse fundo que continua compondo a base do financiamento da política habitacional. É daí que jorram os milhões que mantêm a maior indústria do país, a da construção civil, e que mais emprega mão de obra de todos os níveis e padrões.

4.2 O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, por seu turno, centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e de Habitação de Interesse Social inseridos no SNHIS e é constituído por recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FDS; do Orçamento Geral da União (OGU); recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS;



receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União e outros recursos que lhe vierem a ser destinados (art. 8º, Lei 11.124/2005).

A Lei nº 11.124/2005 previu uma aplicação descentralizada dos seus recursos, de modo que, Estados, Distrito Federal e Municípios, após a adesão e cumprimento de exigências³⁰, também tornavam-se executores da política habitacional, em consonância com as diretrizes da instância federal e com a participação de representantes da sociedade civil. Esses aspectos favoreceram a cooperação dos entes federativos em prol da universalização do direito à moradia através de um sistema que, para seu pleno funcionamento, dependia desta atuação articulada.

Neste sentido, para Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p. 10), ao menos na conformidade legal, o planejamento participativo passa a ter papel central na definição das políticas de habitação de interesse social, ao contrário dos momentos anteriores marcados pela ausência de planejamento ou por um processo altamente centralizado e tecnocrático.

Assim sendo, suas estratégias de ação para os programas supracitados englobam: Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social (Modalidades Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; Requalificação de Imóveis e Modalidade Prestação de Serviços de Assistência Técnica e Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social) e Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários.

Nota-se, diante dos seus dois programas, uma adequada compreensão do direito à moradia, contemplando tanto demandas da política habitacional como da política urbana por meio da implementação de redes de infraestrutura básica, da melhoria das condições de acessibilidade, diminuição dos riscos e proteção e recuperação ambiental.

Contudo, desde o lançamento do PMCMV, um dos impactos mais imediatos em relação aos programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS foi a redução dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional, posto que, conforme apontam Ferreira, Calmon, Fernandes e Araújo (2019, p. 7), passou a concentrar seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional e os recursos foram alocados em obras complementares de projetos em andamento, financiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), demonstrando o seu caráter subsidiário nas decisões de política habitacional.

Os recursos foram redistribuídos de maneira a privilegiar ações de Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade, sendo que, em 2009, 87% dos recursos foram destinados para tanto e

³⁰ Constituição de fundos e conselhos locais de habitação, com participação de representantes da sociedade civil e apresentação de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (Lei nº 11.124/2005).

destes, 40% para complementar projetos do PAC Urbanização de Favelas³¹; 40% para novos projetos e 7% para projetos do FNHIS priorizados pelos conselhos locais de Habitação de Interesse Social (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 12),

E como o PMCMV passou a dar prioridade aos interesses de grupos empresariais ligados à construção civil, houve uma inflexão na orientação da política, resultando numa diminuição dos recursos do FNHIS, passando de R\$ 1 bilhão de reais em 2009, para R\$ 175 milhões em 2010 (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013, p. 17), 151 milhões em 2012 (ABREU, 2016, p. 299) e para 342 milhões em 2019³². Prevaleceu, explicitamente, uma fase voltada tanto para a provisão habitacional quanto para a urbanização a fundo perdido pelo FNHIS. A partir de 2009, além da redução na alocação de recursos, direcionou suas ações quase que exclusivamente para a urbanização de assentamentos subnormais, evidenciando uma fragmentação da habitação dentro do planejamento governamental que, por conseguinte, era mais vista mais como um instrumento anticíclico de política econômica do que estritamente um instrumento ligado à área social.

No Estado do Piauí, houve uma maior alocação de recursos do FNHIS centrados na provisão habitacional nos anos de 2007 e 2008 (Programa Habitação de Interesse Social), com uma redução a partir de 2009. No tocante ao programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, houve maior investimento nos anos de 2006 e 2011, conforme se observa pelos dados consubstanciados nos quadros 2 e 3.

QUADRO 2

Programa Habitação de Interesse Social - FNHIS
Piauí (2006 a 2020)

Código Contrato	Data de assinatura	Localidade	Repasse União	Contrapartida do Estado	Valor Investimento	Percentual Execução
021452337	29/12/2006	Demerval Lobão	390.000,00	11.700,00	401.700,00	100
019852506	22/11/2006	Parnaíba	682.500,00	473.018,37	1.155.518,37	100
021265379	29/12/2006	Porto	292.500,00	16.549,55	309.049,55	100
Total			1.365.000,00	501.267,92	1.866.267,92	
023341079	14/12/2007	Campo Maior	700.693,87	36.878,62	737.572,49	100

³¹ Esta destinação ao PAC absorve uma parcela relevante dos recursos do FNHIS.

³² Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/orgaos/56902?ano=2019> Acesso em 05 de setembro de 2020.



023341297	11/12/2007	Elesbão Veloso	400.000,00	12.000,00	412.000,00	100
023341414	07/12/2007	Floriano	728.000,00	42.000,00	770.000,00	74,3
023341529	11/12/2007	José de Freitas	709.956,91	37.465,63	747.422,54	100
023341633	22/11/2007	Oeiras	700.000,00	35.000,00	735.000,00	100
023341852	07/07/2007	Picos	936.000,00	73.232,59	1.009.232,59	100
023341966	07/07/2007	Piripiri	931.600,68	88.713,00	1.020.313,68	100
023342094	11/12/2007	Simplício Mendes	500.000,00	15.000,00	515.000,00	100
023342107	11/12/2007	União	700.693,87	36.878,62	737.572,49	100
Total			6.306.945,33	377.168,46	6.684.113,79	
025031570	30/04/2008	Amarante	493.100,00	21.687,69	514.787,69	100
027083474	26/12/2008	Barras	700.000,00	54.721,18	754.721,18	100
025031684	30/04/2008	Canavieira	478.265,00	17.773,74	496.038,74	100
025031798	29/04/2008	Cocal	512.824,00	29.586,00	542.410,00	100
025031801	30/04/2008	Cocal dos Alves	493.100,00	21.687,69	514.787,69	100
025031915	29/04/2008	Coivaras	435.682,00	25.135,50	460.817,50	100
025032043	29/04/2008	Curralinhos	435.682,00	34.255,96	469.937,96	100
025032158	29/04/2008	Demerval Lobão	488.976,04	25.735,58	514.711,62	100
025032262	29/04/2008	Jacobina do Piauí	435.682,00	20.065,20	455.747,20	100
025032376	29/04/2008	Jatobá do Piauí	435.682,00	27.844,36	463.526,36	100
025032480	29/04/2008	Lagoa Alegre	435.682,00	25.135,50	460.817,50	100
025031595	29/04/2008	Lagoa do Piauí	435.682,00	25.135,50	460.817,50	100
025032608	29/04/2008	Monsenhor Gil	493.100,00	14.793,00	507.893,00	100
025032826	30/04/2008	Paulistana	493.100,00	14.793,00	507.893,00	100
025033069	30/04/2008	Picos	493.100,00	24.655,00	517.755,00	100
Total			7.259.657,04	383.004,90	7.642.661,94	

02867874 5	18/12/20 09	Teresina	4.354.744,46	43.987,32	4.398.731,78	100
Total			4.354.744,46	43.987,32	4.398.731,78	
03424244 3	27/12/20 10	Curralinhos	888.700,00	9.775,70	898.475,70	100
Total			888.700,00	9.775,70	898.475,70	
04451536 7	30/12/20 14	Curral Novo do Piauí	688.899,74	-	688.899,74	100
04451477 7	30/12/20 14	Simões	802.742,24	-	802.742,24	100
Total			1.491.641,98	-	1.491.641,98	

Fonte: Elaboração própria

QUADRO 3

Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários
Piauí (2006 a 2020)

Código Contrato	Data de assinatura	Localidade	Repasse União	Contrapartida do Estado	Valor Investimento	Percentual Execução
01928513 6	14/06/20 06	Barro Duro (Melhoria de 42 unidades habitacionais)	438.750,00	15.139,25	453.889,25	100
01928535 5	16/06/20 06	Cocal dos Alves (Melhoria de 39 unidades habitacionais)	487.500,00	27.500,00	515.000,00	100
01928568 8	16/06/20 06	Paulistana (Melhoria de 80 unidades habitacionais)	858.000,00	28.011,01	886.011,01	100
01928615 2	14/06/20 06	São Miguel do Tapuio (Melhoria de 106 unidades habitacionais)	387.075,00	65.697,53	452.772,53	100
01928648 4	12/06/20 06	Teresina (Construção de 01 Escola e de 665 unidades habitacionais)	5.791.500,00	1.308.082,53	7.099.582,53	100
01928659 9	14/06/20 06	Uruçuí (Restauração e Reconstrução de 98 unidades habitacionais)	858.000,00	48.500,00	906.500,00	100
Total			8.820.825,00	1.492.930,32	10.313.755,32	

023341300	12/12/2007	Esperantina (Urbanização Nova Esperança e outros)	2.280.000,00	270.000,00	2.550.000,00	100
Total			2.280.000,00	270.000,00	2.550.000,00	
025116698	29/04/2008	Parnaíba (Urbanização Zona Urbana do Município)	2.055.664,00	118.596,00	2.174.260,00	100
025116815	29/04/2008	Teresina (Urbanização Bairro Angola)	2.082.864,00	159.396,00	2.242.260,00	100
Total			4.138.528,00	277.992,00	4.416.520,00	
030154875	31/12/2009	Teresina (Urbanização Vila Irmá Dulce)	6.130.400,00	681.155,56	6.811.555,56	31,33
Total			6.130.400,00	681.155,56	6.811.555,56	
035235411	24/10/2011	Arraial (Urbanização Bairro Cidade Nova)	1.070.848,62	-	1.070.848,62	57,18
035237347	24/10/2011	Campo Maior (Urbanização – margens do Rio Surubim)	3.897.662,98	-	3.897.662,98	97,5
035229593	24/10/2011	Cocal da Telha (Urbanização Bairro Jurema)	2.576.695,53	-	2.576.695,53	100
035241329	24/10/2011	Oeiras (Urbanização Bairro da Canela)	2.664.529,05	-	2.664.529,05	75,58
Total			10.209.736,18	-	10.209.736,18	

Fonte: Elaboração própria

Trata-se, portanto, de um fundo que fora instituído com uma visão descentralizadora através de uma conjugação de esforços por parte dos entes federativos a fim de universalizar o direito à moradia digna, com um funcionamento dependente de uma atuação articulada com órgãos do governo, representantes dos movimentos populares, empresarial, de trabalhadores, profissional, representação acadêmica ou de pesquisa, e de organizações não governamentais (ONGs). Todavia, ficou em segundo plano após a criação do Programa Minha Casa Minha Vida e este, diante da elevação do setor privado à condição de agente promotor, não está sendo desenvolvido com base nos princípios que envolvem o SNHIS.



4.3 Os fundos de financiamento da Habitação Social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Instituído pela Lei nº 11.977/2009, o Programa Minha Casa Minha Vida tem por escopo a criação de mecanismos para enfrentamento dos problemas habitacionais da sociedade brasileira e desde então tornou-se mais do que um programa, pois conforme visto, assumiu um caráter de política, transformando-se na principal iniciativa do governo federal para deslinde desse problema social.

Como é subdividido em faixas³³, para as faixas de renda de até três salários mínimos, os recursos são disponibilizados pela União, por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e da Oferta Pública de Recursos (OPR). Para tanto, Estados e Municípios precisam assinar Termo de Adesão com a Caixa Econômica Federal para, a partir de então, estarem aptos a participar do programa.

Estas faixas de menor renda compreendem as seguintes modalidades: i) PMCMV/FAR, para municípios com população superior a 50 mil habitantes; ii) PMCMV-Entidades (recursos do FDS), para famílias organizadas em cooperativas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; iii) Oferta Pública de Recursos (PMCMV/OPR), que atua em municípios com população de até 50 mil habitantes; e o PMCMV/Rural, direcionado à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLIDES, 2017, p. 595).

Tais modalidades, em conformidade com Krause, Balbim, Lima Neto (2013, p. 24), apresentam maior representatividade nas regiões mais pobres, que por sua vez, têm demonstrado atenção prioritária para as mesmas, evidenciadas pelo “grande número de unidades contratadas, em municípios na fronteira econômica da Amazônia e em situação de calamidade pública motivada por desastres naturais no Nordeste”. E tanto o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)³⁴ quanto o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)³⁵ foram criados com o intuito de atendimento das necessidades de moradia da população de baixa renda e desde a criação do PMCMV a União tem participado junto

³³ Faixa 1 (até R\$ 1.800,00); faixa 1,5 (até R\$ 2.600,00), faixa 2 (até R\$ 4.000,00) e faixa 3 (até 9.000,00).

Em 2009, a Faixa 1 correspondia a renda de até 3 salários mínimos; Faixa 2, até 6 salários mínimos e Faixa 3, até 10 salários mínimos.

Com a sua reformulação, em 2020, para o Programa Casa Verde e Amarela, o conceito de faixas de renda do Minha Casa, Minha Vida foi substituído por grupos. O Grupo 1 beneficia famílias com renda de até R\$ 2 mil; o Grupo 2, famílias com renda entre R\$ 2 e R\$ 4 mil; e Grupo 3, famílias com renda entre R\$ 4 mil e R\$ 7 mil.

³⁴ Lei nº 8.677/1993, art. 2º - O FDS destina-se ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular, sendo permitido o financiamento nas áreas de saneamento e infraestrutura, desde que vinculadas aos programas de habitação, bem como equipamentos comunitários.

³⁵ Foi instituído no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial, pela Lei nº 10.188/2001. Também atende demandas habitacionais oriundas de situações de emergência ou estado de calamidade pública, empreendimentos vinculados a intervenções inseridas no PAC (CAIXA, 2015, p. 16). Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/RG_FAR_2015.pdf> Acesso em 07 de agosto de 2020.



aos mesmos visando a efetiva implementação do programa (artigo 2º, Lei nº 11.977/2009). Além deles, por meio da Oferta Pública de Recursos (OPR), também destina verbas para solução de problemas relacionados à habitação popular.

E ao avaliar as metas do programa, em toda a sua amplitude (incluindo todas as faixas de renda e modalidades), Moreira, Silveira e Euclides (2017, p. 607), apontam que entre 2009 e 2016, suas contratações foram mais expressivas nas Faixas 2 e 3 (com recursos do FGTS), correspondendo a uma proporção de 61,4%, ou seja, mais de 245 milhões de reais investidos, o que, segundo eles, demonstra uma priorização do provimento habitacional ao extrato da sociedade que tem melhores condições de se inserir no mercado imobiliário.

Já em relação às modalidades de interesse social, constataram, neste mesmo período, que o MCMV-FAR teve uma representatividade de 81,3%, o MCMV-Entidades 4,6% e o MCMV-OPR 10,7% (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLIDES, 2017, p. 601).

Ademais, a sua maior representatividade pode ser constatada através do quadro 4, elaborado a partir de dados fornecidos pelo Ministério de Desenvolvimento Regional³⁶, referentes ao atendimento da Faixa 1, no período de 2009 a 2020.

QUADRO 4

Contratações 2009-2020 (PMCMV Faixa 1)

Modalidade	Valor Contratado	Valor Liberado	UH Contratadas	UH Entregues
FAR Empresas	78.274.316.087,24	70.471.834.552,94	1.363.325	1.117.261
Rural	6.044.196.737,91	5.775.940.550,29	215.750	181.160
Oferta Pública	3.374.072.000,00	2.978.364.950,00	166.886	111.032
FAR Urbanização – Vinculadas	5.785.161.713,61	5.022.054.837,88	85.939	64.897
Entidades	3.924.670.998,65	3.194.829.605,11	78.597	13.849
Total	97.402.417.537,41	87.443.024.496,22	1.910.497	1.488.199

Fonte: Elaboração Própria

Logo, em razão desta priorização por parte do governo federal, bem como, por se tratar da linha mais expressiva da habitação social do PMCMV, far-se-á uma análise mais detalhada desta modalidade financiada com recursos do FAR.

³⁶ Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/> Acesso em 17 de setembro de 2020.

Cumprir, inicialmente, que para ter acesso a esta modalidade de financiamento, além da renda, que atualmente não pode superar R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), é necessário estar inscrito no Cadastro Único e, ainda, não ser proprietário ou promitente comprador de imóvel residência ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país nem ter recebido benefício de natureza habitacional oriundo do FAR, FDS ou descontos concedidos pelo FGTS (Portaria nº 2.081/2020 – MDR).

Com uma meta inicial que consistia no financiamento de 400 mil moradias (2009/2010)³⁷, ao final alcançou a contratação de 404,128 mil unidades habitacionais³⁸. E através de auditoria referente a este período, que resultou no Acórdão nº 2431/2012-Plenário, o Tribunal de Contas da União, averiguou que embora os resultados quantitativos do PMCMV/FAR venham sendo alcançados, a produção das unidades habitacionais, em muitas situações, está associada a uma série de problemas relacionados à qualidade e localização dos empreendimentos, resultando num comprometimento da sua efetividade do ponto de vista qualitativo, com carência de obras de infraestrutura viária, de acesso a transporte público, de equipamentos públicos de saúde e educação e de espaços de lazer.

Já em auditoria referente ao período de 2012 a 2015, o Tribunal de Contas da União identificou que houve um distanciamento da meta prevista inicialmente para construção de 1,6 milhão de moradias, sendo que a quantidade de residências produzidas foi de cerca de 700 mil unidades, o que representou 46% da previsão inicial³⁹. Ademais, diante de dificuldades relacionadas à pouca oferta de terrenos e ao alto valor dos mesmos, a quantidade de unidades habitacionais construídas nas capitais e em algumas regiões metropolitanas foi significativamente inferior à esperada. E no tocante à qualidade das construções, mesmo identificando vícios sistêmicos nas moradias, entendeu que, de modo geral, não comprometiam suas condições de habitabilidade e salubridade. Outro ponto importante objeto da auditoria diz respeito ao registro do imóvel, posto que, dentre os empreendimentos visitados, não foi encontrado nenhum beneficiário que possuísse cópia do seu contrato, nem seu título de propriedade. Além disso, foram encontrados diversos casos de comercialização das unidades habitacionais pelo morador (BRASIL, TCU, 2016). Cumprir frisar que ainda em 2013 o Piauí ultrapassou as metas estabelecidas pela Portaria nº 465/2011- Ministério das

³⁷ Meta referente a unidades contratadas e não a unidades construídas. A meta total do PMCMV consistiu no financiamento de 1 milhão de unidades habitacionais, sendo 400 mil para a Faixa 1, 400 mil para a Faixa 2 e 200 mil para a Faixa 3.

³⁸ Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx> Acesso em 14 de agosto de 2020.

³⁹ <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/relatorio-do-tcu-aponta-falhas-no-programa-minha-casa-minha-vida.html>

Cidades, que tinham prazo final para contratação até 31 de dezembro de 2014 (KRAUSE, BALBIM, LIMA NETO, 2013, p. 21).

Isto posto, nota-se que houve uma ampliação das metas e recursos para o MCMV-FAR, contudo, isto não se reverteu, necessariamente, no atendimento das camadas mais pobres da população. Neste sentido, Serrano Júnior (2011, p. 169) salienta que:

Pode ser que apenas fomentem o crescimento econômico, o nível de emprego de mão de obra de baixa qualificação, as atividades da indústria da construção civil, o comércio de seus insumos, contudo sem lograr-se universalização do direito à moradia, ou ao menos a redução do déficit habitacional junto aos mais necessitados” (SERRANO JUNIOR, 2011, p. 169).

Assim sendo, os números por si só não bastam, pois há que se considerar que tanto a Ordem Econômica quanto a Ordem Social estão pautadas na redução das desigualdades com a otimização da justiça social.

5. POLÍTICA DE ACESSO À MORADIA OU POLÍTICA DE ACESSO AO CRÉDITO HABITACIONAL?

Conforme previamente delineado, a política habitacional brasileira realizou-se dentro de um regime autoritário, passando, a partir de 1986, para um período de novos, mas também de manutenção de velhos direcionamentos, já num Estado Social e Democrático de Direito.

E considerando que a democracia vindica participação popular, o Estado, quando da elaboração de políticas públicas, precisa garantir ampla participação e controle social, afinal, este atua em prol do interesse público, que por sua vez, conforme acentua Pessoa (2020, p. 57), personifica-se na efetivação dos direitos fundamentais, bem como, dos bens e interesses constitucionalmente protegidos.

Partindo dessa mudança política no Estado brasileiro e diante do que fora abordado até aqui, nota-se que numa época marcada pelo autoritarismo, prevaleceu uma política centrada no BNH, com um viés de periferização, de segregação, de exclusão, com a viabilização de moradias centrada nas faixas de renda mais altas e sem garantias de participação e controle pelos atores sociais. Todavia, mesmo com a redemocratização, a questão habitacional continua negligenciada e seguindo os mesmos parâmetros excludentes de outrora.

Tal direcionamento reforça o entendimento de que a política habitacional é planejada e construída de maneira mercantilizada, traduzindo-se no acesso ao crédito e ao financiamento e com

um direcionamento estatal focado na manutenção do sistema político e econômico ao invés de acumular esforços em prol da resolução da crise habitacional.

Diante disso, a população de baixa renda, na qual se concentra o déficit habitacional, por não ter garantias de emprego e renda, continua excluída do acesso a este direito fundamental. E aqueles que conseguem acesso por meio de financiamentos com subsídios estatais, continuam socialmente excluídos, afinal, são encaminhados para as periferias, denominadas por Kowarick (2007, p. 184) como “não-lugar” em termos de oportunidades de vida (trabalho, acesso a serviços públicos de transporte, educação, saúde, saneamento, lazer e presença da violência), evidenciando o profundo abismo social em que se encontra alicerçada a nossa política.

Tal exclusão é fomentada pelo Estado, que ao promover a política com este viés capitalista, afirma com todas as letras que “o pobre tem seu lugar”, e este lugar não deve ser próximo dos nobres e abastados e nem dotado de infraestrutura mínima e acessibilidade. Lugar de pobre é na periferia, nas favelas, lá eles devem continuar e sobreviver sem acesso aos bens jurídicos básicos, excluídos, marginalizados e à mercê da violência urbana.

A despeito, Siqueira (2013, p. 542), destaca que os incentivos à moradia se resumem à concessão de crédito habitacional e que as políticas públicas assim formuladas não operam transformação do *status quo* e promoção de justiça social. Para ela, em sentido oposto, elas perpetuam a marginalização populacional, uma vez que não contemplam o setor populacional mais segregado pela apropriação do capital.

No mesmo sentido, Cardoso, Aragão, Araújo (2011, p. 7) apontam que esta lógica empresarial tem conduzido a uma tendência de periferização das intervenções em habitações de interesse social, que por sua vez, estão sendo construídas fora do município polo das regiões metropolitanas. Em suas análises, os autores revelam que: i) nas regiões Norte, Centro-oeste e Sul há um maior número de unidades habitacionais construídas no município polo das regiões metropolitanas; ii) na região Norte, todas as capitais tiveram 100% das unidades habitacionais para a faixa de zero a três salários mínimos construídas no município polo, com exceção de Belém, que teve comportamento inverso; iii) na região Centro-Oeste, ao considerar Brasília e Campo Grande, por questões diversas e ainda carentes de pesquisas mais aprofundadas, a construção de empreendimentos no município polo restou inviabilizada; e iv) nas regiões Nordeste e Sudeste, o processo de periferização é mais intenso. Para eles, tudo isso reflete em consequências danosas tanto para a população, que passa a “arcar com elevados custos de transporte no trajeto casa-trabalho-casa, afetando a saúde por conta da dura rotina de deslocamento e dificuldade nos acessos aos serviços e equipamentos básicos”, tanto para os poderes públicos locais em face do aumento na demanda por investimentos no setor de transporte

público, ampliação das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e rede viária e, em muitos casos, também pela necessidade de implantação de equipamentos de educação e saúde.

Vislumbram-se, então, direcionamentos típicos de protótipos neoliberais que, sob o domínio do capital e em nome da suposta “competência e eficiência” do setor privado e do “incompetente, perdulário e inútil” Estado (BERCOVICI; CLARCK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2020, n.p), continuam disseminando e alicerçando-se no protagonismo do setor empresarial, num contexto marcado pela “baixa capacidade regulatória por parte do Poder Público e um controle social praticamente nulo” (CUNHA; GUIMARÃES, 2019, p. 13).

Nessa esteira, mais tem-se protegido a propriedade privada do que o direito à moradia em si e por si só, colocando em xeque a sua autonomia, tendo em vista que “não existem políticas públicas de promoção da moradia pela moradia, ou mesmo financiamentos imobiliários feitos a um público sem renda” (MASTRODI; ZACCARA, 2016, p. 878).

Por conseguinte, o Estado, enquanto promotor da justiça social, ao sair de cena, permite que a moradia receba tratamento de mercadoria e não de direito humano fundamental, indo na contramão das diretrizes internacionais, que evidenciam que a atual crise mundial da habitação está associada ao aumento da desigualdade socioeconômica, à financeirização em larga escala e à existência de sistemas habitacionais insustentáveis que consideram a habitação como mercadoria, carecendo, portanto, de uma mudança na maneira como é concebida (ONU, 2020, p. 1-4).

Desta forma, embora com previsão constitucional e fazendo parte, inclusive, do rol das cláusulas pétreas, o Estado brasileiro, ainda não conseguiu implementar o direito à moradia adequadamente, o que convalida o entendimento da Relatora Especial da ONU, no sentido de que:

Os Estados frequentemente interpretam erroneamente o direito à moradia como um mero compromisso com programas habitacionais, uma questão de política socioeconômica isolada dos valores e imperativos dos direitos humanos e sem verdadeira responsabilidade ou acesso à justiça (ONU, 2020, p. 5, tradução livre)⁴⁰.

Outrossim, identifica os seguintes obstáculos à sua realização: discriminação, financeirização, especulação, empréstimos predatórios, grilagem de terras, conflitos, despejos forçados, degradação ambiental e vulnerabilidade a desastres (ONU, 2020, p. 8).

⁴⁰ “Los Estados a menudo malinterpretan el derecho a la vivienda como un mero compromiso con los programas de vivienda, una cuestión de política socioeconómica aislada de los valores e imperativos de derechos humanos y sin una verdadera rendición de cuentas ni acceso a la justicia”.

E como direito social que é, o direito à moradia “não dialoga com a mercadorização da habitação, ainda que esta tenha cada vez mais características de mercadoria no capitalismo contemporâneo” (ROYER, 2009, p. 19). Características estas fomentadas pelo próprio Estado, que ao invés de se tornar o protagonista das questões habitacionais, cada vez mais transfere esta incumbência ao setor privado, demonstrando que, estrategicamente, não possui uma preocupação central com aqueles que financeiramente não têm condições de pagar uma prestação nos moldes das regras estabelecidas pelo mercado e, portanto, condicionando o acesso à moradia a uma situação financeira que a grande maioria dos brasileiros não dispõe.

Com este reconhecimento, deve-se buscar uma mudança de paradigma no tratamento normativo e de políticas públicas capazes de garantir a implementação gradativa do direito humano à moradia adequada para a população de baixa renda, afinal, o Estado ainda é indispensável para a promoção da justiça social. E isto ficou mais evidente diante da crise provocada pela pandemia de Covid-19, pois, conforme acentuam Bercovici, Clarck, Corrêa e Nascimento (2020, n.p), o setor privado se curva à indispensabilidade do Estado e “pede investimento e ações públicas em diversos setores a fim de minimizar os efeitos da pandemia, sustentar as cadeias produtivas essenciais, bem como para assistir a multidão de doentes e desprovidos de recursos financeiros”.

E a respeito da efetiva participação e controle popular quando da concepção e aplicação das políticas e seus programas de ação, aqueles que precisam de moradia ou de benefícios sociais devem ser tratados como “detentores de direitos” e não como “destinatários da caridade”⁴¹, afirmando-se enquanto cidadãos ativos e comprometidos com a comunidade e os projetos que a cercam.

Nessa perspectiva, com a aprovação do SNHIS/FNHIS, foi ratificada a necessidade de implementação de uma gestão democrática através da participação dos diversos atores sociais, tendo em vista que o Conselho Gestor do FNHIS⁴², órgão de caráter deliberativo, é composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil. Não obstante, com a criação do PMCMV, a implementação de uma gestão democrática ficou em segundo plano, resultando na fragmentação e enfraquecimento dos movimentos sociais dentro de um contexto de coalisão de interesses mediados pelo Estado (EMILIANO, 2016, p. 121-122), pois dentre as

⁴¹ “Las personas que necesitan una vivienda o las prestaciones sociales conexas deberían ser tratadas como titulares de derechos y expertos en los aspectos que son necesarios para llevar una vida digna, y no como receptores de caridad. Tienen derecho a participar de forma activa, libre y significativa en el diseño y la aplicación de los programas y las políticas que los afectan” (ONU, 2020, p. 5).

⁴² O Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Piauí atendendo exigência legal determinada pela Lei Federal 11.124/2005, que exige que, no mínimo, ¼ do órgão gestor do fundo seja de representantes do movimento popular, garantiu um terço da representação para os movimentos populares.

modalidades direcionadas para a Faixa 1, aquela que tem maior representatividade (PMCMV-FAR), questões como localização e especificações técnicas dos empreendimentos são definidas pelas empresas, sem participação dos envolvidos no contrato. E segundo Oliveira (2017, p. 7-16), nas modalidades PMCMV-Entidades e PMCMV-OPR, que respondem por apenas 10% do programa, não estão propriamente submetidas à lógica de mercado, tendo em vista que na primeira, há uma participação mais ativa das associações e cooperativas previamente habilitadas e os membros dessas entidades são ao mesmo tempo executores e beneficiários da proposta; e na segunda, as propostas são apresentadas pelo poder público local (governo de estado e municípios).

Diante disso, para tornar os programas habitacionais mais acessíveis e eficazes, as seguintes medidas devem ser implementadas:

- a) O direito à participação livre e significativa nas políticas de habitação deve ser garantido por lei e incluir a prestação de apoio institucional e outros que se façam necessários;
- b) As pessoas afetadas devem ser capazes de influenciar o resultado dos processos de tomada de decisão com base no conhecimento de seus direitos e ter acesso às informações relevantes e tempo suficiente para consultas; Da mesma forma, as barreiras socioeconômicas, linguísticas, de alfabetização e outras barreiras à participação devem ser abordadas;
- c) A participação no projeto, construção e gestão de moradias deve refletir a diversidade das comunidades e garantir que as necessidades de todos os residentes sejam representadas. Deve ser garantida a participação igual de mulheres, pessoas sem-teto ou residentes em assentamentos informais, pessoas com deficiência e outros grupos sujeitos à discriminação ou marginalização;
- d) Os povos indígenas têm o direito de participar ativamente no desenvolvimento e determinação dos programas habitacionais que os afetam. Os Estados devem manter consultas com os povos indígenas a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar ou aplicar medidas administrativas e legislativas que os afetem (ONU, 2020, p. 7, tradução livre)⁴³.

⁴³a) El derecho a una participación libre y significativa en las políticas de vivienda debe estar garantizado por ley e incluir la prestación de los apoyos institucionales y de otro tipo que sean necesarios; b) Las personas afectadas deben poder influir en el resultado de los procesos de toma de decisiones basándose en el conocimiento de sus derechos y tener acceso a la información pertinente y tiempo suficiente para consultas; asimismo, deben encararse las barreras a la participación de carácter socioeconómico, lingüístico, de alfabetización y de otro tipo; c) La participación en el diseño, la construcción y la administración de viviendas debe reflejar la diversidad de las comunidades y garantizar que estén representadas las necesidades de todos los residentes. Debe garantizarse la participación en igualdad de condiciones de las mujeres, las personas sin hogar o que viven en asentamientos informales, las personas con discapacidad y otros grupos que son objeto de discriminación o marginación; d) Los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de vivienda que los afectan. Los Estados han de celebrar consultas con los pueblos indígenas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar o aplicar medidas administrativas y legislativas que los afecten.

Em face de tais diretrizes, resta evidente que as necessidades habitacionais não estão afinadas com as expectativas do mercado, o que demonstra um desalinhamento na dinâmica envolvendo este direito, pois aqueles que visam exclusivamente o lucro não estão preocupados com aqueles que apenas almejam um lugar para morar com segurança e dignidade.

E ante a predominância e direcionamento dos recursos para aqueles que podem arcar com os custos de um financiamento, urge a necessidade de um redirecionamento das políticas habitacionais, com o reconhecimento da moradia não como uma mercadoria, mas sim, como um direito humano fundamental, afinal, este olhar focado na justiça social faz toda a diferença quando da formulação e implementação dessas políticas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Isto posto, constatou-se que a questão habitacional não tem recebido tratamento prioritário, isto porque mais se pode falar em política de acesso ao crédito do que em política habitacional por excelência.

E mesmo diante da recuperação das bases de um Estado federativo e da descentralização fiscal inaugurados pela Constituição Federal de 1988, as políticas permaneceram com o mesmo viés centralizador que vigorava em um regime não democrático.

Foi trilhado um caminho no sentido de desenvolver uma Política Nacional de Habitação com um viés democrático e descentralizante, mas que em razão da crise econômica e, conseqüentemente, com o direcionamento quase que exclusivo para o Programa Minha Casa Minha Vida, acabou ficando em segundo plano. Isto porque, este programa que passou a ser prioritário em relação à política, estava mais focado na dinamização econômica do que na superação do déficit habitacional.

Em relação aos fundos que sustentam a habitação de interesse social, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, mesmo sendo a base do financiamento da política habitacional, mais tem servido para financiar as moradias das classes mais favorecidas, com maior representatividade entre as famílias com renda superior a três salários mínimos. Quanto ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, também ficou de escanteio após a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, com uma redução de repasses para ações de provisão habitacional.

Já no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, especificamente o PMCMV-FAR, que tem por escopo o atendimento a famílias de baixa renda em municípios com população superior a cinquenta mil habitantes, vislumbrou-se que o mesmo, por estar subjugado ao mercado, não tem

demonstrado uma preocupação com a qualidade dos empreendimentos. Desta forma, tem fomentado a segregação urbana ao produzir unidades habitacionais mal localizadas, com carência de obras de infraestrutura e desprovidas de acesso a serviços públicos básicos.

Há, portanto, um desalinhamento na dinâmica envolvendo este direito, com uma tendência à sua mercadorização, urgindo mudança em relação a isso, afinal, com esse tratamento atual vai-se na contramão da sua universalização, tornando-o cada vez mais um privilégio acessível somente àqueles que possuem condições financeiras para arcar com o seu custo.

REFERÊNCIAS

ABREU, Aline Cavalcanti de. Crise do capital e orçamento público da habitação social no Brasil. **R. Pol. Públ., São Luís**, v. 20, n 1, p.289-306, jan./jun. 2016.

ARRETCHE, Marta. **A Descentralização como Condição de Governabilidade: solução ou miragem**. Espaço & Debates, São Paulo, v. XVI, n.39, p. 75-87, 1996.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, Vol. 14 n 40, junho/1999.

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v.22, nº 4, 1988. Disponível em:<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458>

_____. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. 2007.

BERCOVICCI, Gilberto; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **O indispensável Estado: Uma das lições do coronavírus. 2020, Disponível em:** <<https://portaldisparada.com.br/economia-e-subdesenvolvimento/indispensavel-estado-coronavirus/>>. Acesso em 15 de outubro de 2020.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Arq.Urb, (1), 2008, p. 70-104. <https://doi.org/10.37916/arq.urb.vi1.81>

<https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75>

_____. Cem anos de construção da política pública de habitação no Brasil: o desafio frustrado de uma arquitetura para a maioria. In: BONDUKI, Nabil e KOURY, A. P. (orgs.). **Os pioneiros da habitação social**. São Paulo, Edunesp/Sesc, 2014. Disponível em:<



https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4144993/mod_resource/content/1/Nabil_VOLUME%201%20PARTE%201%20CAPIUTULOS%204%20E%205.pdf>

_____. **Moradia:** a habitação como bem essencial e direito social. In: PINSKY, Jaime. (Org.). Brasil: o futuro que queremos. São Paulo: Editora Contexto, 2018, v. 1, p. 61-86.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Pesquisas em direito e políticas públicas.** In: Metodologia de pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses (FEFERBAUM, M; QUEIROZ, R.M.R, coord.). São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação** (Caderno Midades, nº. 4). Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. **Cronologia do Pensamento Urbanístico.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1395>> Acesso em 19 de dezembro de 2020.

_____, Tribunal de Contas da União. **Acórdão: 2.456/2016.** TCU – Plenário, Data da sessão: 21/9/2016, Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman TC: 016.801/2015-6, Unidade Técnica Responsável

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Biografia FGTS:** uma história contada por aqueles que fizeram do Brasil um lugar melhor para milhões de pessoas. Disponível em:< https://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-informacoes-diversas/livro-digital_bio-fgts-parte_I.pdf>

_____. **Avaliação de Programas do FGTS:** habitação. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/portal/avaliacao_fgts/ano2018/habitacao.html

CALIXTO, Juliano dos Santos. (2018, p.145-146). **Propriedade privada imobiliária urbana: espaço e campo na disputa entre proprietários e não proprietários.** Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, 2018. Disponível em:< https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-AZ2ME2/1/tese_juliano_dos_santos_calixto_banca.pdf> Acesso em 15 de julho de 2019.

CARDOSO, Aduino Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. **Habitação de Interesse Social: política ou mercado? reflexos sobre a construção do espaço metropolitano.** XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, maio de 2011.

_____; _____. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Aduino Lucio Cardoso (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

_____; NUNES JUNIOR, Décio Rodrigues; ARAÚJO, Flávia de Sousa; SILVA, Nathan Ferreira da; JAENISCH, Samuel Thomas. **Quando um direito vira produto: impactos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro.** XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, UERJ: Rio de Janeiro, 2013.



<https://docplayer.com.br/4150219-Quando-um-direito-vira-produto-impactos-do-programa-minha-casa-minha-vida-na-cidade-do-rio-de-janeiro-1.html>

_____(Org.); RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais - Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: Observatório - IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

CUBERO, Marília Ceci; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. **O FGTS e o financiamento habitacional e de infraestrutura urbana: avanços e recuos (2003-2018)**. Instituto de Economia UNICAMP, 2020.

CUNHA, Clarissa de Oliveira Gomes Marques da; GUIMARÃES, Anne Gabriele Alves. A mercantilização da moradia e o programa minha casa, minha vida: das relações entre estado e agentes privados à segregação socioespacial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 14, n. 3 / 2019 e31760.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. **O direito à moradia digna na atual Política Nacional de Habitação: atores, agentes e arenas. Avanços e Dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida**. 249f. il. 2016. Tese(Doutorado) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

FERREIRA, Geniana Gazotto; CALMON, Paulo; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo, ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, e20180012, 2019, <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.A004>. Disponível em:< <https://www.scielo.br/pdf/urbe/v11/2175-3369-urbe-11-e20180012.pdf>>

FIGUEIREDO, Glória Cecília; BALTRUSIS, Nelson Baltrusis; OLIVEIRA, Elizabeth. Política Nacional de Habitação hoje Produção de mercado com recursos do SBPE como ação dominante. **Revista Arquitectos**, outubro/2013. Disponível em:< <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/14.161/4905>>

MINISTÉRIO DAS CIDADES/Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em:<<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76697&codUsuario=0>> Acesso em 20 de janeiro de 2020.

_____. **Estatística e Informações: demografia e indicadores sociais: déficit habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em:<<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>> Acesso em 25 de abril de 2019.

KRAUSE, Cleandro Krause; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a Política Habitacional?** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990-ISSN 1415-4765, 2013.



http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD_1853.pdf

KOWARICK, Lúcio. **Áreas centrais de São Paulo: dinamismo econômico, pobreza e políticas**. *Lua Nova*, São Paulo, 70: 171-211, 2007.

LIMA, Francisco Meton Marques de; LIMA, Francisco Péricles Rodrigues Marques de Lima. Agoniza o social no estado que seria social de direito. *Revista trabalhista: direito e processo / Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (Anamatra)*, Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 2002-, São Paulo, LTr. Referência: v. 16, n. 57, p. 88-101, jan./jun., 2017.

LOCATELLI, Piero Boeira. As disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS entre 1998 e 2017. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 787-810, set/dez 2020, <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4906>.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida**. Texto para Discussão, No. 1886, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

MASTRODI, Josué; ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira. O que é o objeto “moradia” do Programa Minha Casa, Minha Vida? *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol. 8, n.3, p. 878, 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Mackenzie_v.09_n.02.02.pdf Acesso em 18 de julho de 2020.

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLIDES, Fillipe Maciel. **Minha Casa, Minha Vida em Números: quais conclusões podemos extrair?** IV Encontro Brasileiro de Administração Pública: a construção da Administração Pública do século XXI, João Pessoa-PB, 24 e 25 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf> Acesso em 24 de agosto de 2020.

ONU. **Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada**: informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Consejo de Derechos Humanos, 43er período de sesiones, 24 de febrero a 20 de marzo de 2020. Disponível em: <<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/43/43>>. Acesso em 18 de julho de 2020.

PAOLINELLI, Marina Sanders. **Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MMMD-B7JJQZ/1/paolinelli_marina_s_desmercantiliza_o_da_habita_o_entre_a_luta_e_a_pol_tica_p_blica.pdf>

PESSOA, Robertônio Santos. **Direito Administrativo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020.



ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Brasil Diplomatique. Edição nº 20, março de 2009. Disponível em:< <https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (doutorado) – USP / Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Área de Concentração Habitat, 2009– São Paulo: USP.

SALLUM JR., Brasílio. Federação, autoritarismo e democratização. Tempo Social; **Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, 8(2):27-52, outubro de 1996. Disponível em:< <https://www.scielo.br/pdf/ts/v8n2/0103-2070-ts-08-02-0027.pdf>> Acesso em 14 de julho de 2020.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federas de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999

SERRANO JUNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito, PUC-PR, Curitiba, 2011.

SIQUEIRA, Lia Maria Manso. **O núcleo essencial e a tutela promocional do direito social à moradia à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. XXII Encontro Nacional do CONPEDI/UNINOVE. Tema: Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do Direito na contemporaneidade, de 13 a 16 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=84>

Sobre os autores:

Francisco Meton Marques de Lima

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9232203175795621> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1909-3134>

E-mail: meton@trt22.jus.br

Adalgisa Costa Melo

Universidade Federal do Piauí, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2964302252456240> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6703-0093>

E-mail: adalgisamel@hotmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

