



POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: O DIREITO À MORADIA SOB A CONCRETUDE DAS RELAÇÕES DE PODER

Housing policy in Brazil: the right to housing under the concreteness of power relations

Regina Lúcia Gonçalves Tavares

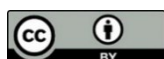
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

URL: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2524-5103>

E-mail: rlg.t@hotmail.com

Trabalho enviado em 28 de novembro de 2024 e aceito em 25 de fevereiro de 2025



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



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 17, N.01., 2025, p. 392-430

Regina Lúcia Gonçalves Tavares

DOI: 10.12957/rdc.2025.88323 | ISSN 2317-7721

RESUMO

Pelo presente artigo busca-se realizar um levantamento histórico dos processos de criação e desenvolvimento da política habitacional no Brasil, a partir de quando ela foi formalmente pensada como política pública de Estado, desde a instituição do BNH, passando pelo Programa Minha Casa Minha Vida e pelo Programa Casa Verde e Amarela. A compreensão da política habitacional pela via de sua representação histórica, ajudou a delinear a complexa relação entre saber e poder atuantes nos modelos de uma prática que vem sendo redesenhada desde a metade do século XX em torno do argumento do déficit habitacional e da ideologia da casa própria. Numa articulação interdisciplinar que, além de jurídica, é histórica, social, econômica e filosófica, buscou-se compreender as condições permissivas pelas quais a política habitacional é uma produção de poder intimamente articulada com a noção de crise sintomatizada pelo déficit habitacional presente no país ao longo dos últimos 60 anos. Chegando ao seu objetivo final, o artigo problematiza, desde uma crítica arqueológica, a ancoragem da política de promoção de acesso à moradia à noção de crise permanente como uma constante histórica que a condiciona à imprevisibilidade da lógica econômica de custo-benefício na distribuição de recursos.

Palavras- chave: Política habitacional; Direito à moradia, Déficit habitacional; Arqueologia

ABSTRACT

This article seeks to carry out a historical survey of the processes of creation and development of housing policy in Brazil, from when it was formally thought of as a State public policy, from the institution of the BNH, through the Minha Casa Minha Vida Program and by the Casa Verde e Amarela Program. Understanding housing policy through its historical representation helped to outline the complex relationship between knowledge and power acting in the models of a practice that has been redesigned since the middle of the 20th century around the argument of the housing deficit and the ideology of own home. In an interdisciplinary articulation that, in addition to being legal, is historical, social, economic and philosophical, we sought to understand the permissive conditions through which housing policy is a production of power closely articulated with the notion of crisis symptomatized by the housing deficit present in the country at the same time. over the last 60 years. Reaching its final objective, the article problematizes, from an archaeological critique, the anchoring of the policy of promoting access to housing to the notion of permanent crisis, as a historical constant that conditions it to unpredictability of the economic logic of cost-benefit in the distribution of resources.

Key-words: Housing policy; Right to housing; Housing deficit; Archeology

1. INTRODUÇÃO

Desde a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), passando pelo PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida) e pelo PCVA (Programa Casa Verde e Amarela), em 60 anos de política habitacional e depois de construídas 9 milhões de novas unidades de moradia (Brasil, 2019b; Klintowitz, 2015, p. 78), contabiliza-se no Brasil um déficit habitacional de mais de 6 milhões de unidades faltantes (Fundação João



Pinheiro, 2023; Fundação João Pinheiro, 2021b), com 87,7% desse déficit concentrado na área urbana. Paradoxalmente, é também na área urbana que 6 milhões de imóveis permanecem vazios, reservados ao mercado de alugueis ou à especulação financeira via retenção imobiliária (Fundação João Pinheiro, 2018).

Nesse quadro de desigualdades sociais que impactam sobremaneira a construção de uma política pública voltada ao enfrentamento do problema do déficit de moradia no país, impõe-se um esquema de forte disputa pela ocupação do solo, marcado por um sistema de especulação imobiliária pelo qual estabelece-se uma espécie de mercado das localizações socialmente normalizado em benefício de investidores financeiros e de empresas da construção civil, fato que, quanto ao papel do Estado, fixa uma ordem jurídica urbana garantidora de uma relação de segurança com a terra que se materializa sob a dominância da propriedade privada¹ e de seu acesso via processos de compra e venda.

A socialização de uma prática que normaliza a promoção do direito à moradia a partir do acesso à propriedade privada (compra e venda, financiamentos bancários, etc.) ou a plena liberdade de contratar a transferência da posse via contratos de locação, adequa-se ao que se pode inicialmente entender como uma estratégia de poder cuja racionalidade, fundada na liberdade de mercado, projeta-se sobre o direito tensionando sua demanda por universalidade e submetendo-o às contingência das relações de poder.

Constitui-se assim o imperativo de compreender o modo de constituição das políticas públicas de acesso à moradia no Brasil, levando em conta as relações de poder que foram determinantes para que, ao longo da história, elas se desenhasssem como hoje são. Tal levantamento histórico, que se fará a partir de uma periodização das fases da política habitacional a partir da instituição do BNH, não se atém exclusivamente à cronologia dos fatos, mas orienta-se metodologicamente no sentido de entender como essa política vai se moldando em prol de imperativos econômicos.

Assim, sedimentado em uma discussão originada em pesquisa desenvolvida no contexto de minha tese de doutorado, na qual me propus a discutir o problema das remoções perpetradas em áreas consideradas de risco – o que demandou uma análise histórica da política habitacional no Brasil, implementada nos últimos 60 anos e concebida em torno do argumento do déficit habitacional e da ideologia da casa própria –, o presente artigo tem como objetivo entender quais estratégias de poder são

¹ Especialmente quanto ao papel do Estado em fixar uma ordem jurídica urbana assimilada a esse propósito de atender ao capital mercantil e financeiro e garantir a propriedade privada, Tarcyla Fidalgo Ribeiro (Ribeiro, 2021), em tese de doutorado defendida junto ao IPPUR/UFRJ, explica essa afinidade entre regulação legal e capitalismo, acirrada após o golpe jurídico-parlamentar de 2016, o que evidenciado com uma profusão de medidas, dentre as quais a Lei 13.465/17 – fruto de uma conversão de medida provisória em lei –, que dispôs novas regras sobre os processos de regularização fundiária no Brasil, instituindo propósitos direcionados a processos de privatização de imóveis e de terras públicas.

determinantes para que o modelo de política pública de acesso à moradia no Brasil seja constituído segundo um sistema fundiário tradicional, sustentado no valor de troca da propriedade privada.

O valor de troca da propriedade privada torna-se então o ponto de interseção da reconstrução da trajetória de 60 anos de política habitacional no Brasil, em cuja história identifica-se o cruzamento de interesses e disputas que influenciaram sobremaneira os processos de tomada de decisão acerca da implementação do direito à moradia no país, aqui pensado como um direito fundamental completo (Alexy, 2014, p. 195-196), subjacente ao princípio estruturante da dignidade humana (Sarlet, 2012, p. 93) e abarcado pela condição de aplicabilidade direta e eficácia imediata, segundo o que dispõe o artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal.

A estratégia de valorização da casa própria, passa aqui a ser pensada como o corte histórico do qual origina-se um sistema de continuidade arqueológica (Foucault, 2007, p. 181), portanto histórica, que oferecerá, para o provimento de moradia e sob os mais distintos enunciados, condições de possibilidade para a formulação de discursos e práticas que moldam o acesso a este direito fundamental.

O ponto de partida pelo qual se vai remontar essa cena arqueológica que permite a instauração de um sistema de continuidades na trajetória histórica das políticas habitacionais no país, parte então do emaranhado de relações de poder por onde a noção da casa própria, sustentada pelo argumento da propriedade privada, torna-se força motriz de um discurso que mobiliza disputas, molda estruturas de controle político, econômico e territorial, produz desejos e, também, movimenta um aparato jurídico que cristaliza seus enunciados em termos de consagrá-lo como verdade inquestionável.

Buscou-se realizar uma revisão de literatura para um levantamento histórico do desenvolvimento da política habitacional aplicada ao país desde o advento do Banco Nacional de Habitação (BHN) até a atualidade. Este foi o ponto de partida escolhido para relacionar o desenho da política habitacional arquitetada no Brasil nos último 60 anos e sua incapacidade de oferecer-se como ferramenta de enfrentamento do padrão histórico de déficit habitacional que marca a condição de moradia no país.

A ideia foi pensar a política habitacional a partir das relações de poder econômico que a constituem e de como ela, ainda que construída em torno do argumento do déficit habitacional e de sua superação via aquisição da casa própria, não foi capaz de superar o problema da falta de moradia, porquanto deixando à margem de si um grande contingente populacional alijado de suas estratégias econômicas.

O conceito de déficit habitacional², ainda que compatível com uma memória discursiva que pensa o problema da falta de habitação e seu enfrentamento pela reposição de estoque de unidades via transferência da propriedade privada tem sido, todavia, a anatomia de um discurso pelo qual se faz possível hoje no país dialogar com a questão da falta ou da precariedade da moradia. A Fundação João Pinheiro – entidade de pesquisa que produz os dados mais relevantes acerca da contagem do déficit habitacional no Brasil – usa uma metodologia que “considera como déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva do número de moradias necessárias para a solução de necessidades básicas habitacionais, em um determinado momento” (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 14).

Embora seja uma noção cuja escolha temática possui dependência histórica com o discurso de permutabilidade de um direito que se materializa pelo acesso à casa própria, limitando-se à superfície de emergência de uma política habitacional historicamente condicionada ao valor de troca, porquanto dependente da produção de mais casas sem levar em conta outras soluções habitacionais embasadas em sistemas comunitários de autogestão ou de melhorias de unidades já existentes, trata-se de um tipo específico de produção de dados que em muito pode auxiliar na formulação de uma política pública capaz de oferecer um enfrentamento à altura da realidade desigual que marca a questão do acesso à moradia no país.

O referencial metodológico adotado, baseado no tipo de análise das relações de poder encontrada na obra de *Michel Foucault*, inspira-se na *arqueogenealogia*, pela qual se busca *acontecimentalizar*³ “práticas que podem ser de poder ou de conhecimento” (Revel, 2005, p. 85) para compreender “As condições para que apareça um objeto de discurso, as condições históricas para que dele se possa “dizer alguma coisa” e para que dele várias pessoas possam dizer coisas diferentes” (Foucault, 2007, p. 54).

² “O déficit habitacional total se dá pela soma de cinco (sub)componentes: (i) domicílios rústicos (PnadC); (ii) domicílios improvisados (CadÚnico); (iii) unidades domésticas conviventes déficit; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano” (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 08). Para a Fundação João Pinheiro, seu conceito básico “está relacionado diretamente às deficiências do estoque de moradias, além de englobar aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que, por isso, devem ser repostas” (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 14).

³ *Acontecimentalizar o sujeito* é um neologismo foucaultiano, uma expressão que aqui se usa a partir do pensamento de Michel Foucault que, segundo leciona Edgardo Castro (2016a), utiliza-se desta ideia de “acontecimentalização” para inserir uma noção de quebra de uma determinada regularidade de fenômenos e inserção de uma novidade discursiva: “Com esse neologismo, Foucault faz referência a uma forma de proceder na análise histórica, que se caracteriza, em primeiro lugar, por uma ruptura: fazer surgir a singularidade onde se está tentando fazer referência a uma constante histórica, a um caráter antropológico, ou a uma evidência que se impõe mais ou menos a todos” (Castro, 2016a, p. 26).

Compreende-se que o discurso sobre o acesso à moradia digna não parte do zero. Não podendo ser resumido como um ato de formulação individual, é ele formado em um domínio de relações e práticas sociais que estabelecem as regras que vão organizar a aparição de seus enunciados – “instituições, processos econômicos e sociais, sistemas de normas, técnicas, tipos de classificação, modos de caracterização” (Foucault, 2007, p. 50) – e que permitem evidenciar e organizar seu regime de verdade.

Como positividade não necessariamente presente na literalidade no discurso da política habitacional, chega-se à conclusão de que a noção de crise permanente atravessa os modelos dessa política pública, constituindo junto dela um “espaço de coexistência” onde vão se conectar “outros objetos, outros conceitos, outras modalidades enunciativas, ou outras escolhas estratégicas” (Foucault, 2007, p. 166). Forma-se então uma cadeia de referência que vai afetar a compreensão do fenômeno da falta de acesso à moradia digna, articulando-o com a memória da crise – o enunciado traz sempre em sua formulação uma nuvem de acontecimentos que o possibilitam (Foucault, 2007, p. 31). A crise, como um enunciado reitor não necessariamente aparente, ramifica-se junto ao sistema das decisões políticas em torno do acesso ao direito à moradia, consequentemente reprogramando-o e rebaixando-o em seu conteúdo de universalidade para, em nome da urgência, tornar-se a constante histórica dos modelos de política habitacional no Brasil.

2. MORADIA COMO DIREITO: A POLÍTICA URBANA ENTRA EM PAUTA NO BRASIL

Da forma como sugerido por Flávio Villaça (2010), a periodização da agenda de gestão urbana no Brasil pode, em retrospectiva, ser feita em três momentos: “O que vai até 1930, o que vai de 1930 até a década de 1990 e o que se inicia nessa década” (Villaça, 2010, p. 182). Três momentos diferentes, separados em modos de compatibilização política⁴, capazes de identificarem as especificidades de cada um dos tempos históricos que os reúnem, mas, de modo mais abrangente, também capazes de revelarem três contextos parecidos, nos quais Estado e sociedade inscrevem-se em uma mesma disputa, quase sempre mediada pelo mercado.

Na década de 30, embora ainda não se falasse em política habitacional como política pública a cargo do Estado, já havia uma agenda governamental pela qual se buscava a constituição de um setor de

⁴ “Os pesquisadores periodizam três fases da provisão habitacional, mas que de fato se resumem a duas: uma inicial baseada no fornecimento da moradia pelas empresas (as vilas operárias), reduzindo as despesas arcadas diretamente pelos trabalhadores, mas debitando-as no seu salário; e uma fase posterior, na qual a aceleração do fluxo migratório e a formação de um excedente de mão-de-obra torna desnecessária a fixação do trabalhador à empresa, que passa a transferir a responsabilidade de provisão da moradia e serviços urbanos para o próprio trabalhador e para o Estado.” (Arantes, 2009, p. 116)

habitação capaz de organizar a nascente indústria da construção civil e, com isso, aquecer o capitalismo industrial no país (Klintowitz, 2015, p. 71). A produção de moradia se dava por meio de um sistema de capitalização ligado às Carteiras Prediais e Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), institutos de previdência que reuniam recursos para a produção de habitação e ofereciam ao trabalhador associado condições para que ele pudesse adquirir sua casa própria, livrando-se do ônus do aluguel.

Condições também que positivavam a promoção da construção de conjuntos periféricos em terrenos mais baratos, viabilizando a transferência de capital para a mobilidade da classe trabalhadora, agora periférica, porquanto atendendo ao crescimento do nascente ramo rodoviário (Silva, 1989, p. 37) e, de quebra, possibilitando a especulação de terrenos intermediários, agora servidos de infraestrutura urbana. Ia então se moldando uma forma de ocupação da terra urbana que até hoje marca o modelo das cidades brasileiras. Bairros populares construídos para as classes trabalhadoras levavam infraestrutura básica para as áreas mais distantes dos espaços centrais e promoviam, por via reflexa, o beneficiamento de zonas intermediárias, que iam se constituindo como vazios urbanos a serem loteados e, mais tarde, servirem de empreendimentos de moradia destinados às classes médias.

A institucionalização da compra da casa própria, vista como um fator de estabilidade social possibilitada por uma ainda incipiente política de financiamento de unidades habitacionais, foi o que ajudou a fortalecer o discurso do acesso à moradia pela via hegemônica da aquisição da propriedade privada, passando, ainda que de forma embrionária, a se constituir em um valor simbólico de capitalização para as classes médias nascentes. Por outro lado, essa mesma expectativa de estabilidade social estimulou que emigrantes, despejados do campo e atraídos pela esperança de um trabalho nos centros urbanos em ascensão, também buscassem uma alternativa de vida nas cidades⁵.

As destinações orçamentárias feitas pela União à Fundação Casa Popular, espécie de antecessora do BNH (Banco Nacional de Habitação), criada em 1º de maio de 1946 por Getúlio Vargas, tornou-se então a solução para o problema da promoção de moradia para essa camada desempregada ou trabalhando na informalidade e sem acesso às carteiras de poupança e previdência. A Fundação Casa Popular, embora sem o incremento de recursos permanentes, proporcionava às classes baixas, via planos de amortizações

⁵ “Nos anos 1950, cerca de 70% dos brasileiros permaneciam no campo – a população urbana só iria superar a rural no fim da década de 1960” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 717). A partir do final da década de 1960, o aumento da produção agrícola sob a forma da monocultura cultivada em grandes latifúndios, proporcionada pela grilagem, pela especulação e pela retenção da terra rural nas mãos de uma casta proprietária trouxe como consequência “a intensa migração para as cidades, que levou a um rápido e desordenado crescimento da periferia e ao aumento das favelas; o início de um movimento populacional que se estenderia até os anos 1980 e afetaria substancialmente o padrão de ocupação do território brasileiro” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 718)

mensais a juros mínimos que não ultrapassassem um quarto dos salários dos beneficiários, a aquisição ou a construção de moradia própria, na zona urbana ou rural.

Os critérios de seleção atendiam a uma ordem de necessidade e de capacidade aquisitiva dos beneficiários: “nas zonas urbanas, a hierarquia, de preferência, deve visar ao atendimento, em primeiro lugar, dos clientes que não possam contar com o auxílio de outras instituições para resolver seus problemas habitacionais” (Plano de Aconselhamento da Fundação Casa Popular. Aprovado pela Resolução nº 237/CC, do Conselho Central da Fundação da Casa Popular, na sessão de 28 de abril de 1952) (FUNDAÇÃO CASA POPULAR, 1952). Segundo dados constantes no Projeto nº 1.050-59 da Câmara dos Deputados, do Deputado Federal Carlos do Lago, que propunha uma renda anual e permanente do imposto sobre os lucros na venda de propriedades imobiliárias em favor da Fundação da Casa Popular (FCP), o “desempenho pouco expressivo” (Azevedo; Andrade, 2011, p. 19) do Programa quase nada fez de substancial para a promoção subsidiada da moradia popular, isto porque, viabilizando a construção de 17.000 casas, abrigando uma média de 85 mil pessoas, em 111 núcleos residenciais no país inteiro, não abarcou o déficit habitacional no Brasil que, no final da década de 50, já era estimado em mais de 1 milhão de moradias (Brasil, 1959)

Era o acontecimento sobre o qual se constituiu no Brasil a forma periférica de ocupação do solo, profundamente marcada pela desigualdade no acesso à moradia e pela naturalização da responsabilização pessoal dos que, sem condições para compra de uma casa financiada por um lastro salarial, passariam a suprir suas necessidades pela via da autoconstrução em loteamentos clandestinos periféricos, pelo compartilhamento de habitações em cortiços mais próximos dos centros, ou em favelas e mocambos desassistidos de políticas urbanas⁶.

No período relativo ao governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), intensificam-se os processos de urbanização no país, o que determinado pelo alargamento de seu parque industrial, fortemente condicionado pela entrada do capital estrangeiro (Schwarcz; Starling, 2015, p. 715), sobretudo no campo rodoviário, e pelo consequente aumento de empregos, mas também pelo agravamento da questão social, especialmente do problema da moradia nas cidades. Para Maria Ozanira da Silva e Silva, tal período “considerado áureo no desenvolvimento econômico nacional” finaliza a primeira fase da Revolução Industrial brasileira (1930-1956) e inicia o que se chamou de “internacionalização da economia”, com a “entrada do capitalismo monopolista no Brasil” (Silva, 1989, p. 44). De fato, a política desenvolvimentista

⁶ Junto a esses processos, ocorre o que Lúcio Kowarick (1993; 2009) vai chamar de *espoliação urbana*: prática tipicamente urbana de submeter a condições de precariedade uma vasta camada de pobreza, excluída dos diferentes modos de produção de moradia pela via da aquisição da propriedade e para quem sobravam as ocupações por processos de autogestão em áreas distantes e desvalorizadas, terrenos de encostas, mangues, favelas, áreas de risco, loteamentos clandestinos, etc.

de Juscelino Kubitscheck, pautada em um nacionalismo não ortodoxo, tinha o desafio de lidar com a dualidade de um país ainda agrário e tradicional que se encaminhava para um processo de recente modernização, “e essa era uma dualidade que se devia resolver pela industrialização e pela urbanização” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 705).

Assim, o país ingressa numa dinâmica mais acirrada de poder, onde uma cada vez mais crescente camada de pobreza urbana fica espremida entre duas tendências políticas da elite: de um lado, os anseios populistas de uma democracia burguesa e liberal interna, forjada na era desenvolvimentista e, de outro, a crescente exigência monopolista do capital imperialista estrangeiro.

2.1. REFORMAS DE BASE E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA MERCADORIA “CASA PRÓPRIA”

Era nesse clima de otimismo e relativa confiança na modernização do país que Jânio Quadros assumia a Presidência da República. Herdava a tradição populista construída pela habilidade política de Juscelino Kubitscheck (Silva, 1989, p. 44), mas também assumia o desafio de conciliar a política desenvolvimentista de seu antecessor com a cada vez maior dramatização das condições de vida de uma crescente população que, expulsa do campo e deslocada para as cidades, tornava-se pobre e favelada.

Jânio, procurando pensar a política habitacional em termos mais abrangentes, utiliza-se dos mesmos argumentos que, mais tarde, servem para criar o BNH, “sobrevivência do regime democrático”, que se encontrava ameaçado pela agitação política, além das péssimas condições de vida a que estavam submetidas as populações pobres das cidades, apresentando também objetivos de suporte para a economia do país. Estava aí subjacente a ideia de que a propriedade pode ser fator de estabilidade política. (Silva, 1989, p. 45)

A precoce renúncia de Jânio e a assunção de seu vice João Goulart ao cargo de Presidente da República aqueceram o cenário político interno já dividido entre as bases tradicionais de direita que visavam à manutenção de suas formas de sustentação no poder e as alas progressistas mais à esquerda, o que fragilizava ainda mais a convivência do desenvolvimentismo interno com as estratégias do imperialismo internacional. A tensão entre esses dois projetos políticos encontrava-se agudizada pelos debates realizados em torno da aprovação do projeto de reformas de base⁷, pelo qual lançava-se no país

⁷ Durante a abertura da sessão legislativa de 1964, o então Presidente João Goulart, na mensagem anual remetida ao Congresso Nacional, expôs sua agenda de reformas (Schwarcz; Starling, 2015, p. 752), submetendo à aprovação daquela Casa o projeto-lei da reforma urbana, “que constituiria o primeiro passo para a formulação de soluções, sob bases mais democráticas, para os problemas da habitação e, particularmente, para a questão da moradia popular” (Moreira, 2011, p. 213). Como projeto que integrava as “Reformas de Base”, apoiado por vários seguimentos da sociedade e com apoio dos setores populares e partidos de esquerda, propunha profundas mudanças sociais (Moreira, 2011, p. 213), sobretudo nos campos da reforma agrária e da estrutura urbana ainda sem planejamento.

a ideia de implementação de reformas agrária e urbana (Schwarcz; Starling, 2015, p. 705) como via de solução para o aumento do problema da falta de acesso à moradia por parte de uma grande camada da população que, desde a Revolução Industrial brasileira, deixava o campo em busca de postos de trabalho e melhores condições de vida nas cidades.

O embate dessas forças opostas evidenciava um quadro político de tensão. O enfrentamento de problemas sociais por parte de um projeto político de cunho nacionalista e emancipatório, como um acontecimento levado a efeito pela proposta das reformas de base, deslocava o país para um estado de acirramento das exigências de fundo econômico encabeçadas por partidos conservadores e pelo capitalismo ortodoxo dos centros de dominação estrangeira.

Junto às classes médias já começava a se formar um temor de que as reformas de base encabeçadas por Jango pudessem atingir privilégios já conquistados (Schwarcz; Starling, 2015, p. 753). Crescia também por parte do empresariado local um apelo para o fortalecimento do setor habitacional público, concentrado em uma política nacional permanente de canalização de recursos para a promoção do combate ao déficit via subsídio à construção de mais moradias, o que serviria para fortalecer a indústria da construção civil nos mesmos moldes em que outrora, com Kubitschek, fez-se com o setor rodoviário (Klintowitz, 2015, p. 77).

Deposto o presidente civil João Goulart e instaurado um regime ditatorial de repressão política, censura e suspensão de direitos civis onde, a partir de 1964, presidentes militares se sucederam autocraticamente por 20 anos, o que se implantou no país foi um tipo de colaboração ativa com “setores civis interessados em implantar um projeto de modernização impulsionado pela industrialização e pelo crescimento econômico” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 760) combinados com a “transferência do aparato militar-repressivo para o tratamento comum da população, em especial trabalhadores do campo e da cidade” (Chauí, 1986, p. 48).

Nessa época, já se consolidava um modelo de falta de alternativa de moradia e consequente ocupação periférica, agudizados pela expulsão dos pobres dos centros urbanos em grandes ações de despejo, aumento de aluguéis e demolição de cortiços (Boulos, 2015, p. 53).

Segundo estudos do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em meados da década de 60, período que antecede a criação do BNH, o Brasil já apresentava sérios problemas na questão do atendimento à demanda habitacional nas cidades. O contexto político da época era o de poucos investimentos aplicados na área da habitação popular e crescimento da inflação, sinalizado pela proliferação de leis populistas como aquelas que visavam regular o mercado de aluguéis.

A conjunção desses fatores sociais, econômicos e políticos teriam gerado um déficit habitacional que o IPEA, fundado em estudos do IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais) de 1974 (Santos,

1999, p. 10), estimou em 8 milhões de moradias faltantes. A Revista Acrópole, da Faculdade de Arquitetura da USP, edição de 1962, trazia dados relativos ao déficit habitacional no país no início da década de 60, no artigo intitulado "Um imperativo inadiável: a industrialização da construção" (Acrópole, 1962, n.º 279, p. 91-93;131-133). Nele, o autor Teodoro Rosso assinalava que, ainda que construídas cerca de 100 mil casas por ano, o país já amontoava um déficit de 3 milhões de residências: "Como consequência, houve por exemplo, no Estado da Guanabara um aumento de favelados de 300 mil em 1952 a um milhão e duzentos mil em 1960" (Rosso, 1962, [s.i.]). Ainda segundo Lycia de Mendonça (1980, p. 156), quanto ao número do déficit habitacional no Brasil da década de 60, faltariam em média 7 a 8 milhões de unidades para uma população de 75 milhões de pessoas. Para a ONU, o déficit seria ainda mais pesado, "totalizando 9 milhões de moradias, dos quais 5 milhões de habitações subnormais a serem substituídas" (Mendonça, 1980, p. 156).

A política habitacional moldada a partir de 1964 pelos governos militares, como política pública que finalmente institucionalizou um modelo de produção de moradia firmado na construção e financiamento de novas casas⁸, oportunizou uma reação pela qual o recurso ao direito à cidade irá reaparecer no Brasil não, segundo Harvey (2014, p. 13), como um "legado intelectual de Lefebvre", mas como resultado de lutas encabeçadas por movimentos sociais urbanos⁹.

2.2. CRIAÇÃO DO BNH: A POLÍTICA DA CASA PRÓPRIA

A deposição de João Goulart em 1964 e a imposição de um governo militar autoritário que se instaurou após o golpe, interrompeu a discussão sobre as reformas e base, culminando com o implemento de uma reforma urbana no Brasil sob a concepção do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e de seu órgão gestor prioritário, o Banco Nacional da Habitação (BNH), nos termos da Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 que os criou e que atrelava a política urbana à ideia de construção de facilidades para aquisição da casa própria. A partir daí, o BNH ativava uma política de promoção de soluções habitacionais pela via do mercado da construção, incorporação e venda de casas e apartamentos, orientada pela lógica privatística e amparada em um modelo de poupanças (Klintowitz, 2015, p. 81), onde nela a participação do Estado se limitaria à composição institucional de padrões de financiamentos rentáveis.

⁸ "A política de construção de casas fazia parte da Aliança para o Progresso, nome dado ao programa norte-americano de cooperação com a América Latina, lançado por Kennedy em 1961, com o objetivo de promover o desenvolvimento e barrar o comunismo, que já havia se instalado em Cuba e ameaçava o continente" (Rolnik, 2015, p. 283)

⁹ Destaque para as lutas que resultaram na adoção de processos decisórios mais participativos e democráticos junto a algumas prefeituras municipais petistas, eleitas no rescaldo da ditadura militar e que engatilharam a feliz constitucionalização do direito à política urbana.

O formato da política consistia em viabilizar projetos de urbanização e habitação custeados por fundos de poupança (FGTS e SBPE), captados pelo SFH e mediados pelo BNH, este último com função de arrecadar recursos e transferi-los para os agentes privados intermediários (bancos, companhias habitacionais, indústrias da construção civil, de serviços, etc.). Arelado aos interesses do capital imobiliário, o SFH/BNH isentava o governo de aplicar recursos do tesouro nacional para atendimento habitacional, na mesma medida em que fortalecia o ramo financeiro e imobiliário, com a facilitação de empréstimos a juros altos, crescimento do lucro e controle do processo inflacionário possibilitados pelo aquecimento do mercado de produção e transferência dos custos da moradia para o trabalhador (Botega, 2007, p. 68)

Com a tática de reunir a produção de renda imobiliária a uma política de abertura total do mercado interno à especulação estrangeira, com crédito bancário e captação de recursos externos a juros altos, ainda que à custa do endividamento externo do país, o BNH proporcionava à ditadura uma base de apoio popular reforçada pelas ações de corte, repressão e censura, devido à falsa sensação de crescimento econômico nacional, impressa na época como o *milagre econômico brasileiro*.

Muito embora tenha sido pioneiro na formulação de uma política pública habitacional no país, produzindo um estoque habitacional adquirido via financiamento imobiliário, o SFH/BNH reforçava o papel ideológico da casa própria como ativo de investimento, endividando, mas também conquistando a simpatia e o apoio da classe média, sua cliente majoritária¹⁰ (de Azevedo, 1988, p. 109). Arquitetada desde uma profícua articulação entre Estado, empresas de construção civil e instituições financeiras, oferecia aos setores da construção civil e às fontes financiadoras um mercado lucrativo de rendimento e correção monetária vantajosos, mas não conseguiria abarcar o número crescente de pessoas que permaneciam sem moradia, já que não previa em sua cartela de opções a reforma e melhoria de imóveis já existentes, nem a urbanização de favelas¹¹.

De 1964 a 1986, o sistema SFH/BNH financiou 25% das moradias construídas no país, com isso promovendo a edificação de 4,3 milhões de casas novas, sendo 65% delas destinadas às médias e altas

¹⁰ “A casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”. Frase atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH (Bonduki, 2008, p. 72).

¹¹ O BNH estimulava o mercado imobiliário a adquirir glebas baratas e afastadas dos centros urbanos, para produção de casas em larga escala, o que gerava retorno financeiro aos agentes envolvidos (esquema bem parecido com o posteriormente adotado pelo *Minha Casa Minha Vida*), mudanças no zoneamento das cidades, expansão do perímetro urbano e promoção de contratações de obras de planejamento e infraestrutura. “Exemplo disto foi à medida que obrigou as prefeituras a elaborar planos urbanísticos para os seus municípios, o que era positivo, mas a condição de serem qualificadas para a obtenção de empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo era de que estes deveriam ser elaborados por empresas privadas. Até mesmo as cobranças das prestações devidas estavam a cargo de uma variedade de agentes privados [...]” (Botega, 2007, p. 68).

rendas (Klintowitz, 2015, p. 78). Somente 18% do total dos recursos do FGTS foram empregados em moradia de interesse social, destinados a programas periféricos ou mesmo a processos traumáticos de remoção¹².

Para Bonduki (2008, p. 74), a política urbana que se apresentava com o SFH/BNH era aquela bem alinhada ao perfil da administração militar – “[de padrões] rígidos e centralizados, impermeáveis à incorporação das práticas desenvolvidas pela população” –, sugestiva de uma hierarquia austera e de um tipo de disciplina que transparecia no enfastiado modelo de produção de conjuntos habitacionais lineares, homogêneos e marcados pela localização periférica.

Em que pese a importância do BNH e sua inequívoca contribuição para a resolução de uma demanda habitacional quantitativa apresentada por um determinado estrato médio da população, seu raio de ação não foi suficiente para abarcar o aumento da população urbana no Brasil, que entre 1950 e 2000, aumentava de 11 para 125 milhões (Bonduki, 2008, p. 73). Tampouco atendeu aos que, fora do leque de financiamentos bancários, desapareciam da mira das políticas de promoção de acesso à moradia adequada. Inobstante essa proporção quantitativa de produção de novas casas, a Fundação João Pinheiro aponta que a década de 80 contabilizava um déficit habitacional de 5,8 milhões de domicílios, número constituído por mais de 3 milhões de domicílios rústicos e improvisados (Fundação João Pinheiro, 1995).

A falência do modelo econômico imposto, o aumento da inflação e da carestia, o desemprego, a forte recessão e o endurecimento das condições precárias de vida, foram condições que permitiram com que, já no final da década de 70, emergissem movimentos populares e sindicais¹³ que, de uma forma ou de outra, forçaram um processo de lenta abertura política que culminou, em 1985, com a eleição indireta de um presidente civil, pondo fim ao período de 20 anos de ditadura militar. Em 1986, a manutenção do

¹² A Coordenadoria de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), criada durante a vigência do Programa, tinha como tarefa, por exemplo, erradicar favelas no Rio de Janeiro e abrir frentes estratégicas para novos empreendimentos imobiliários. Durante sua atuação foram removidas, total ou parcialmente, “62 favelas, 35.175 famílias, 176.000 pessoas” (Klintowitz, 2015, p 86). O volume de remoções forçadas associadas à incipiente atuação do BNH no contexto de promoção de habitação social forçou o governo a criar “programas “alternativos”, como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB -1975), o Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção (FICAM – 1977) e o Programa de Erradicação da Subabitação (PROMORAR – 1979), [sendo eles juntos] responsáveis pela maior parte dos investimentos para a baixa renda (0 a 3 salários mínimos), apenas 250.000 unidades, e 5,9% do total financiado pelo Banco” (Klintowitz, 2015, p 86).

¹³ Os movimentos sociais de bairro juntaram-se aos trabalhadores do chão de fábrica para construção coletiva de formas de pressão do governo, formando uma força política que representava uma novidade no contexto das lutas por melhores condições de vida e salários. Em pauta estava logicamente a questão do acesso à moradia digna. “Uma das pontas mais ativas dessa movimentação brotou na periferia de São Paulo através de associações quase invisíveis ao governo mas típicas de uma população desassistida pelos poderes públicos: clubes de mães, grupos de moradores, comitês de saúde. As reuniões aconteciam geralmente no salão paroquial das igrejas de bairro, e contavam com a estrutura e a proteção das Comunidades Eclesiais de Base” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 803)

BNH tornava-se insustentável¹⁴. A Caixa Econômica Federal, juntamente com o Conselho Monetário Nacional, foram, dali em diante, os órgãos gestores da política de moradia, “o que levou a um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional” (Bonduki, 2008, p. 76).

3. AJUSTES (RE)DEMOCRATIZANTES: O PRINCÍPIO DE UMA VELHA NOVIDADE

A Constituição Federal de 1988 torna-se então o grande motor de institucionalização da ideia de um novo regime democrático que se instaurava a partir de 1985. Como culminância de um processo legislativo no qual movimentos dos mais diversos estratos da sociedade puseram em pauta suas reivindicações¹⁵, era promulgada a Lei Maior do país num contexto histórico de encerramento de um período de 20 anos de ditadura e de restauração da democracia no Brasil. Dentre suas disposições, a função social da propriedade, inserida como cláusula geral, princípio formal democrático convivente com a primazia do direito à propriedade privada individual, conferia, em situações práticas, a prevalência de uma ou de outra garantia.

A convivência dessas duas potências valorativas, aparentemente conflitantes, teria o condão de harmonizar o sistema normativo, na medida em que o direito à propriedade, como fundamento de uma sociedade liberal, não poderia se impor de forma alheia aos processos sociais que o legitimaram enquanto garantia individual. Uma coexistência principiológica cumpria a difícil equalização dos propósitos liberais e concorrenciais de um Estado capitalista de periferia como é o caso do Brasil, aos desígnios de uma sociedade que intencionava ser justa, solidária e democrática.

Todavia, a previsão de uma funcionalidade social abstrata aplicada ao direito à propriedade iria carecer da devida densidade operacional. Especialmente com relação à sua serventia como diretriz fundamental da política urbana, impunha-se a necessidade, conforme previsão do § 2º do artigo 182 da

¹⁴ “Vivia-se o clima da luta pelas eleições diretas para Presidente e pela Constituinte, com grande mobilização popular, e a oposição ao BNH se inseria no combate à ditadura. Neste contexto, organizou-se, por um lado, o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano), que reunia os que não conseguiam ter acesso a um financiamento da casa própria e, por outro, o Movimento Nacional dos Mutuários que agregava mutuários de baixa renda e classe média, incapacitados de pagar a prestação da sonhada casa própria. Ambos criticavam o caráter financeiro do SFH e pediam mudanças.” (Bonduki, 2008, p. 75)

¹⁵ O Fórum Nacional pela Reforma Urbana é um deles. Em 1987, formulando as bases de uma agenda unificada para o enfrentamento dos problemas das cidades brasileiras (Maricato, 2014, p. 106), sistematizou uma série de exigências que serviram para oferecer à Assembleia Nacional Constituinte a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, responsável pela elaboração dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal, as disposições gerais que constituiriam as bases da política urbana a partir da noção de direito à cidade: “A emenda popular subscrita por 131.000 eleitores foi apresentada pela Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento de Defesa do Favelado (MDF), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)” (Saule Júnior, 1997, p. 25).

CF, de uma justaposição de normas em vista de sua aplicabilidade. Clara, neste sentido, é a crítica feita por Alfonsin:

Com o disposto no § 2º, os constituintes se safaram da árdua tarefa de definir o que vem a ser a função social da propriedade, ou ainda de dizer quando a propriedade não cumpre com essa mesma função. Delegaram a tarefa aos municípios e “ressuscitaram” os planos diretores, já muito mal afamados em fins da década de 80, por sua ineficácia como instrumento de planejamento urbano. (Alfonsin, 2000, p. 154)

Muito embora a constitucionalização da matéria urbana tenha representado um ganho de enormes proporções políticas e jurídicas sobre os temas afetos ao direito à cidade, sua institucionalização não ocorreu sob balizas inequívocas. O artifício utilizado pelo legislador constitucional foi o de estabelecer premissas para uma política urbana que somente seriam praticadas com a implementação de ulterior regulação em cascata¹⁶, via instrumentos ofertados por normas federais e municipais. As garantias constitucionais presentes nos artigos 182 e 183, passariam a demandar outras normas que se aplicariam ao plano da regulamentação legislativa de seguimento infraconstitucional (Código Civil, Estatuto da Cidade, Planos Diretores, e outras legislações esparsas.).

Inobstante a previsão desse sofisticado aparato legislativo, durante a primeira década de vigência da CF, inexpressiva foi produção de regulação para enfrentamento da desigualdade no acesso à terra urbanizada – “nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional” (Bonduki, 2008, p. 77).

A luta pela formulação de uma política urbana que concatenasse as três esferas administrativas estava apenas começando e reforçava-se com a publicação da Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, apresentado ao Senado em junho de 1989 e finalizado quando aprovado 12 anos depois. Projetando mais objetividade às diretrizes valorativas contidas nos artigos 182 e 183 da CF, porquanto regulamentando-

¹⁶ Todavia, para alguns autores a matéria é discutível. José Afonso da Silva, por exemplo, entende ser a função social um princípio carregado de auto aplicabilidade já que consagra a índole funcional do próprio direito à propriedade (Silva, 2016, p. 288): “O direito de propriedade era tradicionalmente concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescritível. Verificou-se, mais tarde, o absurdo dessa teoria, em primeiro lugar porque entre uma pessoa e uma coisa não pode existir relação jurídica, que só se opera entre pessoas. Um passo adiante, à vista dessa crítica, passou-se a entender o direito de propriedade como uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitar esse direito, abstraindo-se de violá-lo – e assim o direito de propriedade se revela um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito” (Silva, 2012, p. 70). O mesmo entendimento é compartilhado por Ricardo Marcondes Martins, para quem o núcleo de sentido da função social tangencia o próprio direito à propriedade, ou seja, o direito de usar, gozar, fruir, dispor e reivindicar só se justifica como garantia inequívoca, na medida em que aparelhado por outros valores constitucionais que o sustentam enquanto tal: “o uso e o gozo do bem são noções cuja substância está indissolavelmente ligada à ideia de funcionalidade” (Martins, 2015, p. 531).

os, o Estatuto da Cidade definia os objetivos da política urbana, criando instrumentos mais específicos para sua realização prática via instrumentos democráticos de uso e ocupação do solo.

Pari-passu a essas modificações regulatórias, o aprofundamento de práticas neoliberais de privatização e desregulação do mercado (Maricato, 2014 p. 40), condicionadas pelo ingresso do Brasil na dinâmica neoliberal das orientações do chamado Consenso de Washington, foram determinantes em fazer com que as conquistas nos campos político e legislativo dos últimos anos restassem afetadas por contingências econômicas. A política urbana, orientada pelo axioma constitucional da funcionalidade social da propriedade, ficava então à mercê de uma instância superior: o mercado.

De fato, no intervalo entre a promulgação da Constituição e a edição do Estatuto da Cidade, o que o Brasil testemunhou com as políticas setoriais urbanas foi um verdadeiro hiato pelo qual os ajustes fiscais adequados às diretrizes macroeconômicas empreendidas na década de 90 e promovidas pelo alinhamento mais acirrado do país com a agenda neoliberal pautada pelos países capitalistas centrais, afetaram sobremaneira a posição já secundária que ocupavam as políticas públicas de acesso a direitos sociais.

A adequação da política habitacional ao modelo de concessão de crédito individual via Carta de Crédito, concentrado em famílias com renda superior a cinco salários mínimos¹⁷, permitiu que o mercado fosse juridicamente aparelhado pelo regime de garantia implementado pelo contrato de alienação fiduciária – Lei n.º 9.514/97, mais tarde alterada pela Lei n.º 13.465/17 –, que destituía o imóvel vendido de sua condição de bem de família, para torná-lo garantidor do pagamento das parcelas de financiamentos realizados junto às instituições financeiras. Tal espécie de regulação serviu para fortalecer um tipo de demanda de proteção a relações que eram mais de consumo que de direito.

As administrações de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, representaram juntas quase duas décadas de gestão em que o Estado permaneceu sem articular uma política consistente de planejamento para o setor de habitação, salvo pela manutenção de ações pontuais e desarticuladas estabelecidas com empreiteiras privadas, financiadas pelo FGTS¹⁸. O tema da habitação

¹⁷ “De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo. [...] Uma observação cuidadosa da evolução das necessidades habitacionais entre 1991 e 2000 mostra que a concentração do déficit nas faixas de menor renda se agravou no período que, a grosso modo, corresponde ao governo FHC. [...] neste período, enquanto na faixa de renda inferior a 2 SM o déficit cresceu 40,9%, na faixa superior a 5 SM ocorreu uma redução 26,5%.” (Bonduki, 2008, p. 80)

¹⁸ “Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –, programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um mix de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal.” (Bonduki, 2008, p. 79).

permanecia uma questão de mercado, e sua produção para as classes pobres permanecia à mercê das macropolíticas de austeridade fiscal e de estabilização da economia, voltadas ao cumprimento da agenda neoliberal que impunha como meta o posicionamento dos gastos do país sob o fluxo dos interesses do mercado financeiro internacional. Como era de se esperar, no decurso de uma década o problema do déficit de moradia no Brasil sofre uma drástica piora. Segundo pesquisas da Fundação João Pinheiro, no ano de 1991 o déficit habitacional chegava ao número de 4.8 milhões de unidades faltantes, sendo destas 3.2 milhões somente em território urbano (Fundação João Pinheiro, 1995). Já no ano de 2000, esse déficit saltou para o alarmante número de 7.2 milhões de unidades faltantes, sendo quase 5.4 milhões delas somente em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2001).

3.1. GOVERNOS LULA E DILMA: DO PROJETO MORADIA AO MINHA CASA MINHA VIDA

Quase dois anos após a publicação do Estatuto da Cidade, a eleição de Lula para a Presidência da República reascendeu a expectativa de promoção de uma agenda de reformas urbanas em todo país. A referência era a forte probabilidade de implementação de seu programa eleitoral para a área de habitação, pactuado no *Projeto Moradia*¹⁹, que se propunha em médio prazo a resolver o problema do déficit habitacional. A criação do Ministério das Cidades e a indicação de Olívio Dutra²⁰ para o comando

¹⁹ Formulado entre os anos de 1999 e 2000 pelo Instituto Cidadania, o Projeto Moradia, que tinha como premissa a noção de que o direito à moradia passava necessariamente pela garantia do direito à cidade, contou com a participação de representantes de movimentos sociais, centrais sindicais, setores empresariais, setores universitários e urbanistas comprometidos com a causa. Nomes como Clara Ant, André Luiz de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco assumiram a tarefa de apresentarem uma estratégia geral de solução para o problema habitacional do Brasil, na qual incluída a proposta de criação de um Ministério das Cidades, de conselhos participativos e de um fundo permanente de canalização de recursos destinados a uma política habitacional equitativa: “A estratégia geral partia do pressuposto de que para enfrentar a magnitude do problema habitacional era necessário congregiar os esforços dos três níveis de governo, criando um sistema articulado do ponto de vista institucional e financeiro, o Sistema Nacional de Habitação que articularia todos os órgãos públicos voltados para habitação. [...] O Projeto Moradia partia do pressuposto de que era fundamental a dinamização do mercado habitacional para a classe média – a ser atendida com recursos do SBPE (poupança) e do Sistema Financeiro Imobiliário – de modo que este segmento pudesse deixar de utilizar o FGTS, que seria voltado para as faixas de renda mais baixas. Propunha medidas para ampliar o mercado habitacional privado, buscando gerar condições favoráveis para que ele pudesse atender gradativamente setores médios com renda mais baixa” (Bonduki, 2008, p. 93-95).

²⁰ Olívio Dutra carregava no currículo experiências exitosas no campo urbanístico e habitacional durante o tempo em que esteve à frente da Prefeitura de Porto Alegre. A equipe do Ministério das Cidades, sob seu comando, ficaria encarregada de implementar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, através das secretarias nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte Urbano e Programas Urbanos e, ainda, o Departamento Nacional de Trânsito e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos. A ideia era aplicar em proporção nacional o que foi aprendido durante as administrações municipais petistas que, nas décadas de 80 e 90, se empenharam em testar possibilidades bastante inovadoras no campo da gestão urbana: “Dentre elas os processos participativos para a elaboração de políticas, como as conferências, assim como as experiências de autogestão na

da pasta, a formação do Conselho Nacional das Cidades e do Fundo Nacional de Moradia que subsidiaria permanentemente projetos por meio de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União e do FGTS (ROLNIK, 2015, p. 296), coroavam positivamente a esperança de uma política urbana norteada pelas aquisições já feitas no campo da legislação.

O ideário da reforma urbana parecia algo bem mais factível, agora sob a gerência do recém criado Ministério das Cidades. Surgiam no horizonte político as diretrizes da política habitacional a ser empreendida doravante, trazendo como referência as balizas já estabelecidas no *Projeto Moradia* e a composição de um *Conselho Nacional de Habitação*.

Esse grande fôlego reformista, todavia, não logrou ir muito longe. A autoridade prática do Ministério das Cidades já acumulava algumas perdas na queda de braço orçamentária travada com a Casa Civil, com o Ministério do Planejamento e com o Ministério da Fazenda. Olívio Dutra tinha sido derrotado também no objetivo de tornar o Conselho das Cidades um órgão deliberativo. Pouco mais adiante, com a necessidade de ampliação da base de apoio ao Governo Federal, fustigado por uma tensão política proveniente da “crise do mensalão”²¹, garantia-se a chamada governabilidade frente ao Congresso Nacional com a troca da titularidade da pasta e sua transferência para o Partido Progressista (PP), a fim de garantir o apoio do partido de Severino Cavalcanti, então eleito presidente da Câmara dos Deputados.

As forças que convergiam para a demissão de Olívio Dutra do Ministério das Cidades, desligando a atuação da pasta do outrora concebido *Projeto Moradia*, submetiam mais uma vez a institucionalização de uma política pública de acesso à moradia a uma pauta de interesses políticos e econômicos. A crise interna que afetava o primeiro mandato de Lula, assegurava a vitória de Severino Cavalcanti-PP à presidência da Câmara em fevereiro de 2005²² (JÚNIOR, 2005). Anos depois, entrevistado pelo sociólogo Emir Sader, Lula tornou a falar sobre esse momento de angústia:

O momento mais difícil é quando você tem que chamar alguém e falar: “Companheiro, olha, lamentavelmente eu vou precisar do cargo e você vai ter que sair”. É uma experiência muito complicada. Numa empresa é fácil, porque o dono da empresa não conhece o empregado. É um cara de terceiro escalão que manda embora, que contrata. Um funcionário de um ministério tudo bem, mas um ministro? É o presidente que chama, o presidente que tira” (Silva, 2013, p. 33).

produção da habitação, que, a partir da primeira administração do PT em São Paulo (1989-1992), ganharam escala e força política entre os movimentos de moradia” (Rolnik, 2015, p. 295).

²¹ o Presidente Lula, contabilizava, até aquele momento, 06 pedidos de impeachment, do total dos 36 protocolados aos longo de seus dois mandatos.

²² Em março de 2005, Severino arquiva pedido de processo contra Lula: “O presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, anunciou em Plenário o arquivamento do pedido do PSDB para processar o presidente Luiz Inácio Lula da Silva” (Piovesan; Roedel, 2005).



A Caixa Econômica Federal, instituição financeira encarregada de gerir os recursos do FGTS, permanecia subordinada ao Ministério da Fazenda, esvaziando a capacidade operativa do Ministério das Cidades; o novo Ministro, membro do Partido Progressista, não tinha compromisso partidário com o programa de governo pactuado no *Projeto Moradia*; o corpo de técnicos e militantes comprometidos com o ideário de reforma urbana e arregimentados por ocasião da criação do Ministério em sua primeira versão, esfriaram suas expectativas em relação ao Governo, deixando a pasta juntamente com seu primeiro titular; ao Fundo Nacional de Moradia, aprovou-se o substitutivo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com modelo que seguiria as regras orçamentárias sujeitas ao contingenciamento (Rolnik, 2015, p. 298).

Em vista do aprofundamento da crise política que atingia o governo, seu ponto crítico impôs, ainda em 2005, a troca do Ministro da Casa Civil, José Dirceu, passando a referida pasta a ser chefiada por Dilma Rousseff, que nela permaneceu até quase o final do segundo mandato de Lula. Assim reconfigurados Casa Civil e Ministério das Cidades, a este último coube a formulação do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), para o desenvolvimento de uma política habitacional de interesse social à altura do tamanho da questão do déficit habitacional no Brasil. Em abril de 2005, a Fundação João Pinheiro informava um déficit de 7,8 milhões de unidades faltantes, delas, 6,3 milhões situadas em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2005). Outra pesquisa divulgada em 2006 assinalava o crescimento do déficit de 2005 para 7,9 milhões de moradias, sendo 6.4 milhões em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2006).

Com direcionamento de investimentos públicos para o fortalecimento do mercado da construção civil, o PLANHAB apostava no efeito multiplicador que este setor geraria quanto ao influxo de sua cadeia produtiva e de seu potencial de criação de empregos. A ideia era criar um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), organizado para gerir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e apresentar aos Estados e Municípios propostas de adesão a fim de comprometerem as entidades federativas a seguirem os mesmos moldes da estrutura federal, com a elaboração de um plano local de habitação de interesse social, e criação de fundos e conselhos gestores (Klintowitz, 2015, p. 174). Até o início do ano de 2008, “todas as 27 unidades da federação e 5.015 municípios brasileiros (90,1%) já haviam apresentado ao MCidades o Termo de Adesão ao SNHIS” (Klintowitz, 2015, p. 175). Dessa forma, o SNHIS mobilizava recursos para a áreas da habitação social utilizando a metodologia dos planos habitacionais redigidos pelos próprios Municípios, de acordo com as necessidades de cada um (quantidade de imóveis a serem construídos ou reabilitados, localizações estratégicas dos terrenos, tipologias das residências, etc.). Além disso, sob regulação e coordenação do Governo Federal, o PLANHAB oferecia à inexperience dos gestores locais um importante trabalho de capacitação na área habitacional.

Entretanto, com a transferência da operação de grandes áreas de gestão, como habitação e infraestrutura urbana²³, para a Casa Civil, o PLANHAB perde sua atualidade para que em seu lugar opere o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 e regulamentado pela Lei nº 11.977/99.

Com objetivo de conter o déficit habitacional, o PMCMV consistia em uma política centralizada que retirava dos Estados e Municípios o protagonismo e a relativa independência outrora previstos no PLANHAB. Oferecia formas de aquisição de imóveis sob uma espécie de ‘cardápio’ de moradias distribuídas em uma escala de renda e entregava às construtoras a hegemonia na produção das propostas a serem custeadas via financiamento ou subsídios.

Uma das mudanças mais importantes a ressaltar em relação ao PMCMV é a ausência de um agente promotor público, papel antes desempenhado por Companhias Metropolitanas de Habitação (COHAB), associações e cooperativas, responsáveis pela incorporação imobiliária e gestão dos empreendimentos. Essas instituições mantinham vínculos diretos com os poderes públicos municipais e por vezes federais, o que abria maiores possibilidades para articulação com as políticas urbanas, embora isso nem sempre acontecesse. O desenho institucional adotado pelo programa PMCMV, no entanto, inviabiliza a possibilidade de o poder público atuar como promotor e gestor do empreendimento. A instituição financeira (Caixa Econômica Federal), por um lado, e as empresas, por outro lado, ganham centralidade em detrimento dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais. (Rufino, 2015, p. 55)

Ou seja, o PMCMV apresentava-se como solução para o problema do déficit habitacional no país impulsionando a indústria da construção civil e ajudando a contornar os efeitos da crise internacional financeira que sacudiu o mundo em 2008. De fato, a crise financeiro-hipotecária de 2008 representou, para as empresas de construção civil, um grande risco de interrupção de seus trabalhos já que, com a proposta de um modelo de desenvolvimento via aceleração do crescimento econômico, com liberação de grandes investimentos nas áreas de saneamento, habitação, transporte, etc., várias incorporadoras, estimuladas pelo aumento de subsídios e recursos destinados ao setor da habitação (Fix, 2011, p. 135), tinham até ali realizado a abertura de seus capitais em bolsa, efetuando a compra de terrenos no país inteiro para o início de projetos na área da construção civil e destinados a vários seguimentos de renda²⁴ (Rolnik, 2015, p. 293).

Porém, sobrevivendo o colapso mundial do mercado financeiro hipotecário com a crise do *subprime*, o capital global, receando o aumento da inadimplência e a queda de ações, abandonou suas apostas no setor da habitação em todo o mundo. A perda de atração por investimentos no Brasil representava uma

²³ Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

²⁴ Investidores de vários países, e mesmo de São Paulo, passaram a controlar boa parte do capital de Empresas como Gafisa, Cyrela, MRV, Agra, Abyara, Tenda, etc., chegando inclusive a presidirem conselhos administrativos e a influenciarem em decisões políticas, especialmente quando, pouco tempo depois, deu-se a elaboração do PMCMV (Rolnik, 2015, p. 293).

queda de 41,22% na bolsa de valores de São Paulo (BOVESPA..., 2008). A pressão dos grandes empresários era para o lançamento de um pacote habitacional que os livrasse da iminente quebra.

Nesse momento, os empresários atingidos, liderados pela Gafisa e apoiados pela CBIC, passam a intensificar o *lobby* junto à Fazenda para implementar um “pacote habitacional” nos moldes do programa mexicano, que, por sua vez, havia sido inspirado no modelo chileno. Por meio de subsídios diretos ao comprador, o governo viabilizaria a compra das 200 mil unidades que as construtoras capitalizadas estavam preparadas para lançar no mercado – operação que estaria ameaçada pela crise se não houvesse essa intervenção estatal. (Rolnik, 2015, p. 300)

O produto casa própria volta a ganhar significativo papel na tarefa de oferecer ao mercado uma saída para a crise. A lógica garantista do direito à moradia restava então submetida a ponderações econômicas que passavam a calcular, em termos mais securitários, demandas sociais. Como programa que mobilizava recursos públicos para recuperação econômica e geração de empregos, promovendo o acesso à habitação por meio da compra da propriedade privada, o PMCMV assegurava a aquisição dos estoques imobiliários das grandes construtoras, prometendo zerar o déficit habitacional do país em 15 anos²⁵.

De fato, essa diminuição ocorreu, mas não na proporção desejada. Entre os anos de 2006 e 2009, no período que antecede a ativação do PMCMV, o déficit habitacional começa a apresentar uma ligeira variação numérica no sentido descendente: em 2006, o número era de 7,9 milhões, com 6,5 milhões somente em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2008); em 2007, o déficit cai para 6,2 milhões, sendo 5,1 milhões em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2009); em 2008, 5,5 milhões, com 4,6 milhões em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2011); em 2009 uma ligeira variação para cima, 5,9 milhões de unidades faltantes, com 5 milhões em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2012). Em 2010 este número volta a crescer para um total de 6,9 milhões de unidades faltantes, com 5,8 milhões em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2013).

Redimensionado ao longo dos anos, o PMCMV foi dividido em dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Sua política, escalonada em faixas e linhas de financiamento²⁶, comportava uma divisão por renda, indo da faixa 1 até

²⁵ “Acho 15 anos uma meta factível, mas tenho certeza que este país vai crescer. Temos de ter uma meta mais ambiciosa.” Em tom de candidata, ela [Dilma Rousseff] disse que o programa Minha Casa, Minha Vida marca o início do prometido “espetáculo do crescimento”. A expressão foi cunhada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como uma promessa de crescimento para o Brasil” (Dilma..., 2009).

²⁶ No caso da habitação urbana, o pagamento era feito com recursos destinados pelo tesouro em forma de subsídios e de acordo com o fluxo do Orçamento Geral da União (OGU), variando conforme a renda da família beneficiada e sendo também financiado por fundos públicos como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), destinado às faixas de 0 a 3 salários mínimos e na modalidade empresas; o Fundo de Desenvolvimento Social

a faixa 3, o que implicava uma certa diferenciação na política de retorno e cobrança de juros. Além dessas três faixas, havia também o Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E) e o PNH-Rural, que abarcavam juntos, ínfimo 1% do orçamento do Programa para produção de moradias autogestionadas e para construção ou requalificação de imóveis rurais e urbanos em áreas precárias (Rolnik, 2015, p. 302).

Operacionalizado em três fases (2009, 2011 e 2016), o PMCMV, desde sua forma inicial, oferecia um portfólio de imóveis que variavam de acordo com o perfil de renda do “cliente”, atuando por meio de uma plataforma que tinha como atores: 1) Caixa Econômica Federal (CEF), operadora dos fundos de financiamento e dos recursos destinados ao Programa; 2) Ministério das Cidades, gestor do Programa e a quem cabia a recepção dos recursos orçamentários e a viabilização das ordens de pagamento; 3) incorporadoras e empresas da construção civil, proponentes dos negócios e dos projetos habitacionais; 4) Municípios, responsáveis pela aprovação dos projetos e indicação da demanda direcionada à faixa 1; 5) os beneficiários dos imóveis, separados pelo teto de rendimento bruto familiar (faixas 1; 1,5; 2 e 3).

Primeiro efeito colateral dessa política foi o de que, com o lançamento do PMCMV, o PLANHAB, ao nascer, já era obsoleto. Os municípios abandonaram o ensaio dos planos locais, abrindo mão de suas políticas públicas próprias, em nome dessa agenda homogênea de fornecimento de imóveis padronizados segundo os projetos das construtoras (Rolnik, 2015, p. 307). Perderam em protagonismo, na mesma medida em que ganharam em letargia política, já que, dali em diante, a única tarefa institucional do gestor municipal dentro deste programa era fornecer a listagem das pessoas contempladas com os imóveis a serem distribuídos para a faixa 1 (Rolnik, 2015, p. 307).

Segundo efeito, oportunizado pela efervescência econômica na qual o governo incluiu o tema da habitação numa política prioritária de investimento público, foi o direcionamento de recursos para esta área que passou a oferecer altos ganhos para as empresas construtoras atuantes no ramo da produção de habitação popular em larga escala. Em nome de um maior proveito econômico, as empresas buscavam estratégias de barateamento das obras, o que feito com a compra de terrenos rurais baratos afastados do centro e emprego de materiais construtivos de menor custo. Tais estratégias provocaram o alargamento do perímetro urbano das cidades beneficiadas pelos projetos, sem necessariamente atendê-lo com serviços fundamentais. Os empreendimentos eram formados por conjuntos extensos de casinhas ou condomínios com um grande número de prédios, todos padronizados, distantes dos centros urbanos e precarizados quanto ao oferecimento de equipamentos e infraestrutura urbana.

(FDS), destinado aos programas Entidades; e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que, dentro da lógica monetária dos financiamentos, era o único não sujeito a contingenciamentos (FIX, 2011, p. 141).



A recuperação econômica do país frente à crise financeira global de 2008 e os efeitos quantitativamente exitosos do PMCMV ingressaram como fatores que deram à Dilma Rousseff a vitória nas eleições presidenciais de 2010 e sua reeleição para um segundo mandato em 2014. À frente da presidência, Dilma buscava implementar um programa de governo tendente a um maior “ativismo estatal”, conjugado com a aposta na retomada industrial do país (Schwarcz; Starling, 2015, p. 864), a partir de um desenho de reorientação política chamado de “Nova Matriz Econômica”²⁷.

Em 2013, investimentos na ordem de R\$ 192 bilhões (Magalhães, 2013) já acumulavam um total de 2,9 milhões de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, das quais entregues mais de 1,4 milhão a famílias de baixa renda. Em 2015, este número crescia para 4,2 milhões de casas contratadas, com 2,6 milhões entregues, e 10,4 milhões de pessoas beneficiadas (Em sete..., 2016), sendo, portanto, visto como um Programa indutor de grandes transformações da vida nas cidades. Todavia, até aquele ano, seu fôlego só tinha sido capaz de reduzir o já volumoso déficit habitacional em 8,5% de seu total. Entre 2010 e 2015, a variação do déficit habitacional foi capaz de demonstrar que os esforços do PMCMV em alavancar a economia brasileira construindo casas, não foi capaz de promover atendimentos habitacional a quem precisava. Entre 2011 e 2012, o déficit atinge 5,5 milhões, sendo 4,6 milhões em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2015); já entre 2013 e 2014, o déficit aumenta para 5,8 milhões, sendo 5 milhões em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2016). Em 2015 este número cresce para 6,3 milhões, com 5,5 milhões em território urbano (Fundação João Pinheiro, 2018).

A saída para uma terceira fase do PMCMV, prevista para 2015 como estratégia de combate ao déficit, passa a ser obstaculizada por uma crise econômica e política que atinge em cheio o segundo mandato de Dilma Rousseff. O impeachment de Dilma, articulado a partir de dezembro de 2015 e finalmente levado a efeito em agosto de 2016, fruto de um golpe misógino, midiático, parlamentar e

²⁷ A *Nova Matriz Econômica* representava a pactuação celebrada no primeiro mandato de Dilma Rousseff entre o governo central e a FIESP. Dela participaram centrais sindicais e organizações empresariais que acordaram pelo “uso intensivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para investimento em empresas selecionadas pelo governo, [...] desoneração de tributos aos empresários, controle sobre a entrada de capitais estrangeiros e proteção ao produto nacional” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 829). Previa a “redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; concessões de serviços públicos para a iniciativa privada” (Bastos, 2017, p. 03). A ideia era “modificar três décadas de rentismo curto-prazista e deslocar capitais em larga escala para investimento de longo prazo em infraestrutura e diversificação industrial” (Bastos, 2017, p. 18). Abandonando as metas da inflação e o superávit primário, o pacto, obviamente, feria os interesses do grande capital financeiro, já que mexia com a taxa de juros, forçando sua queda. A partir dali, Dilma passava a se tornar alvo de ataques por parte daquele setor: “De fato, Dilma não só abusou de pronunciamentos que pareciam querer jogar a população contra os bancos comerciais ou cortar o elo político entre o capital bancário e outras frações da burguesia, mas recorreu a uma política agressiva de ocupação de mercado por bancos públicos que lideraram a redução de juros nos empréstimos pessoal e empresarial” (Bastos, 2017, p. 28).

jurídico, representava uma quebra profunda no ritmo da política habitacional que se ia construindo desde 2003.

3.2. IMPEACHMENT E REDUÇÃO DE GASTOS NO SETOR DA HABITAÇÃO

O ressentimento popular em relação ao mandato de Dilma Rousseff, fortalecido por um discurso ultra neoliberal e contraditoriamente conservador, individualista e falsamente meritocrático, recebia adesão das classes médias pela via do reforço midiático da imprensa. Com transmissões cinematográficas de operações policiais, arquetipização mitômana de figuras públicas do Poder Judiciário e do Ministério Público e capitalização oportunista por parte de figuras obscuras e ultraconservadoras que emergiram desse processo com força política potencializada pela criminalização da política e pela radical destruição dos pactos civilizatórios, operacionalizava-se mais um cenário de crise apto a limitar conquistas sociais alcançadas no campo das políticas públicas de acesso à moradia.

O programa social desenvolvimentista de Dilma Rousseff, baseado no fortalecimento da cadeia produtiva interna, no aumento de sua competitividade e redução forçada na taxa de juros, precisava ser abandonado em busca do apoio que ela já não encontrava junto à classe média profissionalmente qualificada que, àquela altura, já estava induzida pela “retórica neoliberal alarmista” (Bastos, 2017, p. 29). Por outro lado, a redução do PIB em 2015 forçou o governo a remodelar sua política de juros baixos, o que provocou a retenção de financiamentos e a diminuição dos subsídios para a faixa 1 do PMCMV (Cardoso et al, 2017, p. 14).

Ademais, a narrativa jurídico-midiática em torno de escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas da construção civil, arroladas na “Operação Lava-Jato”, a política de distribuição de renda do bolsa-família, com imposição de salários-base à classe trabalhadora, os obstáculos à manutenção das vagas de emprego e das vagas nas universidades públicas, até então destinadas a determinadas classes privilegiadas, e a impossibilidade de apropriação, a custos irrisórios, de “bens e serviços barateados pelos baixos salários dos trabalhadores desqualificados e precarizados, muitos deles negros e mestiços” (Bastos, 2017, p. 34), impuseram ao cenário da crise um tipo de reação raivosa contra as políticas sociais implementadas nos últimos anos pelos governos petistas.

O impeachment de Dilma Rousseff²⁸ entregou ao seu vice, Michel Temer, mais de dois anos de seu mandato. O “Novo Regime Fiscal”, a partir daí implementado pela Emenda Constitucional n.º 95

²⁸ “Serviu de base do processo o recurso das chamadas “pedaladas fiscais”. O termo usado pelos técnicos da área econômica para indicar a postergação pela União de um pagamento de um mês para o outro ou de um ano para o

(Brasil, 2016), nominada “Emenda do Teto de Gastos”²⁹, impactaria várias áreas sociais, dentre elas o PMCMV, o que se fez logo de estreia, em 2016, quando revogada portaria que autorizava a Caixa Econômica Federal a contratação e construção de até 11.250 unidades habitacionais do PMCMV-E para a população de baixa renda.

Em relação ao PMCMV, a estratégia foi de desaceleração e esvaziamento dos gastos públicos com as faixas 1 e com o Programa Entidades e a priorização de contratação de unidades para faixas 1,5, 2 e 3, estas com garantia de rentabilidade para a indústria financeira – o chamado “dinheiro mais caro” (Santo Amore, 2015, p. 21), que cobra juros e atende às necessidades de retorno do mercado. Segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação, entre 2015 e 2016, os valores do orçamento executado no Programa foram, respectivamente, R\$ 16.5 bilhões e R\$ 6.9 bilhões (Becker, 2017).

A sucessão presidencial de Michel Temer, porquanto eleito Jair Bolsonaro em 2019, ocorre uma ainda maior inflexão das políticas de austeridade fiscal que se pronunciavam desde o impeachment de Dilma. Com uma profunda diminuição do Estado nos gastos sociais, reforçada paradoxalmente por sua presença incentivadora e liberalizante da economia e do setor financeiro, os contingenciamentos tornaram-se a estratégia adotada para atingir a redução do déficit primário³⁰. Com cortes operados a partir de março de 2019, para liberação somente no final do ano, mais de R\$ 31 bilhões deixaram de ser aplicados em diversas áreas, sendo a de habitação a que mais sofreu com 90% de seus recursos retidos (Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2020, p. 35).

O impacto dessa redução de gastos relacionados à gestão urbana pôde ser diretamente sentido nas formas de acesso ao direito à moradia, conquanto ajudando a reproduzir padrões de informalidade

outro. O expediente das pedaladas engorda o caixa do Tesouro e permite inflar artificialmente o superávit primário, de modo a criar a ficção de que o resultado obtido pelo governo melhorou – e esse fora um procedimento utilizado por gestões anteriores do governo federal. Já a metáfora se aplica perfeitamente ao caso – afinal se um ciclista parar de pedalar, a bicicleta tomba” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 875)

²⁹ Emenda Constitucional n.º 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016 pelo Senado Federal (Brasil, 2016), para entrar em vigor em 2017, congelou por duas décadas os gastos da União, limitando-os à reposição da inflação do ano anterior, com exceção do pagamento de juros da dívida pública. Ao impor um “Novo Regime Fiscal”, ela exacerbaria os níveis de pobreza do país. Dados da Oxfam informam que, no caso da promoção da moradia digna, entre 2014 e 2017 houve uma diferença de menos 60% nesses investimentos e aumento de mais 50% no pagamento de juros e amortizações, com 334% em refinanciamento da dívida (Teto..., 2017, p. 04). Dados do INESC informam que, de 2016 para 2017, as despesas primárias (gastos com investimentos públicos, com pessoal e custeio da máquina pública), sofreram redução geral de 14%, já as despesas financeiras (amortização, serviços e remuneração da dívida interna e externa e outros gastos de ordem financeira), aumentaram em 46%, passando de R\$ 381 bilhões em 2016 para R\$ 557 bilhões em 2017 (Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2017).

³⁰ Em 2019, foram pagos R\$ 278 bilhões em juros aos detentores da DPF, segundo dados do Siga Brasil. A título de comparação, esse valor é 2,5 vezes maior que o gasto total do governo federal com educação. A Desvinculação de Receitas da União/DRU (mecanismo que desvincula receitas das contribuições sociais, das contribuições de domínio econômico e das taxas da União) em 2019 alcançou R\$ 92 bilhões para manter o superávit primário e conter os gastos para proteger a dívida pública (Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2020, p. 18/37).



urbana, atuou sobre o modelo de política habitacional no Brasil, nele resgatando sua velha incapacidade de enfrentar eficientemente as históricas injustiças que compõem sua realidade fundiária.

3.3. PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

Confessadamente voltado ao aumento do estoque habitacional e ao estímulo e modernização do setor da construção civil (Brasil, 2020a), o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), instituído pela Lei n.º 14.118/21 (resultado da Medida Provisória nº 996/2020) e vigente entre os anos em que Jair Bolsonaro esteve à frente do Poder Executivo, destinava-se a fornecer crédito habitacional, via recursos do FGTS e do FAR, a um público escalonado de acordo com a faixa de renda da pessoa contratante³¹. Submetido à coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional e com uma feição bem semelhante ao então extinto PMCMV, o Programa apresentava quatro ‘grandes novidades’. A primeira delas era a de que, quanto ao estoque de casas já contratadas pela administração anterior, as mesmas seriam entregues sob a assinatura da nova grife.

A segunda novidade foi a previsão de um padrão diferencial de menos 0,25% na taxa de juros indexados pela TR (taxa referencial mais previsível e pouco oscilante), para a correção de contratos celebrados nas regiões norte e nordeste e, ainda, a possibilidade de utilização do IPCA (índice de preços ao consumidor amplo e sujeito às variações da inflação) como medidor de correção para suas operações de crédito (Brasil, 2021a; Brasil 2021b). A adaptação dos contratos a um índice mais oscilante abria vantagem para o mercado financeiro/imobiliário, já que possibilitava a venda das dívidas contratadas aos fundos de investimento imobiliário.

A substituição da taxa Selic/TR pelo IPCA, além de tornar os contratos do PCVA interessantes ao extrativismo rentista, liberava-os do controle público, barateando para as instituições financeiras os custos das operações de crédito que poderiam permanecer valorizados por um índice mais dinâmico. “Ele é mais atraente para o setor financeiro por poder passar por *hedge* – ou seja, se a inflação diminuir, mesmo assim o tomador do empréstimo paga o valor mínimo do momento do contrato” (Guerreiro, 2020).

A terceira novidade, viabilizada pelo Decreto n.º 10.600/21, regulamentador da Lei n.º 14.118/21, trazia a contribuição do PCVA para os processos de financeirização do produto moradia. A indexação dos contratos pelo medidor do IPCA fazia proliferar a clientela contratante, seduzida por juros inicialmente

³¹ Na faixa 1,5 (Grupo Urbano 1), famílias com renda bruta de até R\$ 2.400 mil sob taxas de juros de até 4,75% ao ano; na faixa 2 (Grupo Urbano 2), as de renda bruta de R\$ 2.400,01 até R\$ 4.400 mil; e na faixa 3 (Grupo Urbano 3), famílias com renda bruta de R\$ 4.400,01 até R\$ 8 mil. Previam ainda subsídios para as faixas Rural 1, com renda bruta familiar anual até R\$ 29 mil; Rural 2, com renda anual entre R\$ 29.000,01 e R\$ 52.800,00 mil; e Rural 3, renda bruta familiar anual entre R\$ 52.800,01 até R\$ 96 mil. (Brasil, 2021b; Caixa Econômica Federal, 2021).

baixos. As dívidas, assim sujeitas à inflação, tornavam-se atraentes e, uma vez portáteis, poderiam ser submetidas a processos de securitização³². Fechava-se assim o esquema de extração de valor do objeto casa-própria com uma massa de contratos securitizáveis, mais interessantes aos fundos de investimento³³ (Guerreiro, 2020).

Finalmente, a quarta grande novidade foi a alteração significativa do artigo 33, da Lei 13.465/17 (lei de regularização fundiária), que tornou discricionária a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S). O artigo 23, da Lei n.º 14.118/21, desonerando o Poder Público, facultou aos interessados a obtenção de financiamento via FDS³⁴ (BRASIL, 2021b), com tecnologia *blockchain* nos cartórios³⁵, para contratarem a elaboração de projetos, produção de documentos técnicos e escalação de agentes privados para a autopromoção de regularização fundiária ou de melhoria habitacional em núcleos urbanos informais. Ao peso das prestações mensais, oriundas desses contratos de financiamento para regularização ou melhoria habitacional, somava-se a possibilidade de tomada do imóvel em razão do não pagamento da dívida, com previsão inclusive de dispensa dos credores fiduciários (FAR e FDS) de o levarem a leilão (artigo 21 da Lei n.º 14.118/21).

Seria então quase um gêmeo siamês do PMCMV, não fosse o detalhe de que o PCVA deixava de atender às famílias sem comprovação de renda, antigos beneficiários do PMCMV-E, curiosamente o estrato da população mais afetado pelo déficit habitacional. O que o PCVA apresentou, quase sem qualquer pudor, foi uma política de subsídio à demanda habitacional atrelado à taxa de juros, capturando uma carteira de clientes de baixa renda a partir do atrativo de facilitar o acesso à moradia pela via do

³² Com forte propensão a repetir a história do estouro da bolha imobiliária ocorrida nos Estados Unidos em 2008 (Rolnik, 2015), securitizar as dívidas de contratos hipotecários é torná-las ativos financeiros, empacotados e oferecidos ao mercado de capitais. Permite ao credor hipotecário originário a quitação antecipada da dívida de financiamento imobiliário transmitida ao investidor que a adquire em forma de pacotes de hipotecas securitizadas. Ao assumir os riscos da dívida, o investidor tem em seu favor, por outro lado e em compensação, maiores rendimentos sobre seus juros dinâmicos.

³³ “A Caixa planeja originar R\$ 10 bilhões na modalidade nos próximos 12 meses e securitizar pelo menos metade disso, afirmou o presidente do banco, Pedro Guimarães, em entrevista ao Valor na noite de terça. De acordo com o executivo, as primeiras securitizações devem ocorrer até o fim deste ano. O plano inicial é “empacotar” cerca de R\$ 500 milhões em créditos para oferecer aos investidores” (IPCA..., 2019).

³⁴ A possibilidade de financiar ações de regularização fundiária empreendidas por agentes privados destinava-se a famílias inscritas no CadÚnico com renda de até R\$ 5.000,00. A melhoria habitacional abarcava famílias com renda de até R\$ 2.000,00, incluídas, conforme previsão do artigo 5.º, § 4.º, alínea II, do Decreto n.º 10.600/21 (Brasil, 2021b), aquelas deslocadas de áreas de risco.

³⁵ “Tal tecnologia foi a que tornou possível a existência das criptomoedas (como os bitcoins), por possibilitar um ambiente de negócios digitais por meio da internet: contratos realizados e certificados de maneira remota, com padronização e recursos de maneira global e independente das legislações nacionais. No caso dos cartórios, o blockchain integraria nacionalmente os registros notariais, daria segurança de não-revertibilidade à titulação, celeridade (de 40 para 5 dias para o registro) e transparência às transações, além de coibir fraudes, usando de criptografia.” (Guerreiro, 2020)

mercado, fornecendo a este último, em contrapartida, um estrato da população ou uma biomassa organizada sobre este imperativo econômico juridicamente constituído que até então não conseguia acessar seu cardápio de produtos, bem como ao mercado imobiliário especulativo um maior número de terras tituladas.

O PCVA se apresentava como um mecanismo de exacerbação de uma política pública já historicamente atrelada à primazia das necessidades do capital e juridicamente regulamentada para justapor o acesso à moradia à necessidade de proteção econômica das indústrias da construção civil e financeira do crédito imobiliário, ainda que abandonando parte considerável da população para fora de seu raio de alcance. Sem dúvida, o mercado assumia lugar do direito no mando soberano.

3.4. DÉFICIT INATINGÍVEL?

As mais de 5 milhões de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV (BRASIL, 2019c), em mais de 114 bilhões investidos pelo Orçamento Geral da União até dezembro de 2019³⁶, não foram capazes de conter o déficit habitacional de 7,78 milhões de moradias (Fundação Getúlio Vargas, 2018).

O retorno de Lula à Presidência da República em 2023 para um terceiro mandato presidencial (depois de uma acirrada disputa contra Jair Bolsonaro), encontra um legado de cortes deixado por seu antecessor em relação à produção de habitação de interesse social. Com mais de 100 mil obras do PCVA paralisadas, o Governo Lula teria pela frente a necessidade de lidar com um orçamento de R\$ 82 milhões previstos para programas de habitação e 2023, com a desarticulação de ações de gestão de risco e prevenção a desastres climáticos e com o total esvaziamento da faixa 1 para financiamento imobiliário para população de baixa renda (Brasil, 2022b).

Ao assumir a presidência para seu terceiro mandato, Lula recria o Ministério das Cidades, extingue o PCVA e relança, em resposta à política extinta, a volta do Programa Minha Casa Minha Vida com um desenho institucional que visaria reforçar o financiamento de imóveis para a faixa 1 e incluir famílias em situação de rua no Programa. O retorno do PMCMV prometeu contratar, até 2026, 2 milhões de moradias pelo país, além de possibilitar a aquisição de imóveis usados e a ampliação da política de locação social (Basil, 2023).

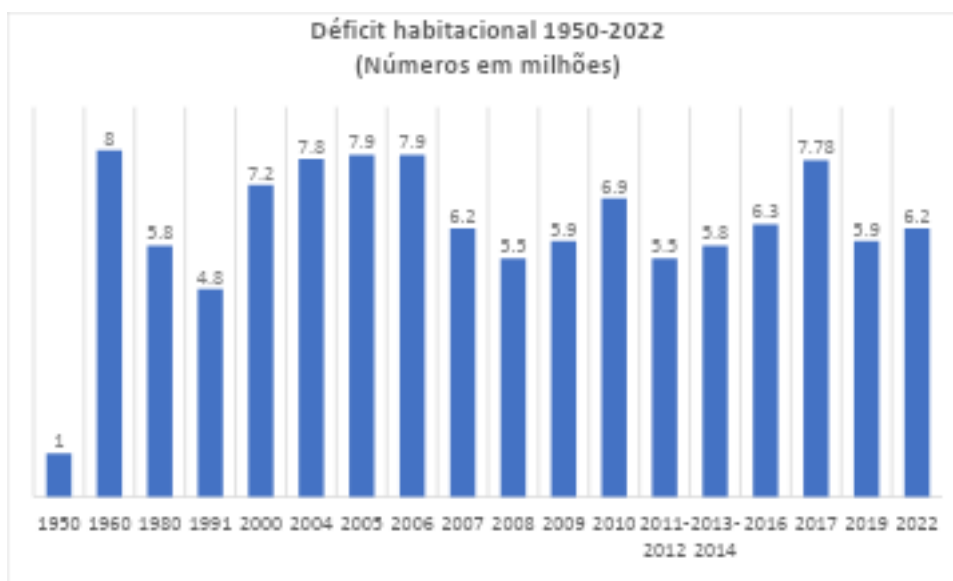
O sentimento em relação à política pública habitacional no país voltava, com a retomada de investimentos do PMCMV, a ser o de expectativa e renovação, do qual sobrava também a impressão de que, novamente, ela se moldaria a partir de um discurso, já bastante conhecido, que é o de vencer o até

³⁶ Informações obtidas por meio de consulta feita junto ao Sistema de Acesso à Informação, pedido de informação protocolo n.º 59017.000742/2020-51, analisado e respondido na data de 05/08/2020.

então inatingível déficit habitacional, mobilizando o acesso à moradia pelo reforço de táticas associadas ao funcionamento do mercado.

A política habitacional no Brasil, ao menos em relação ao provimento de moradia aos que necessitam do Estado para acessá-la, segue correndo atrás do vento³⁷. Moldando-se tradicionalmente por um desenho institucional pelo qual exclui de seu espectro de ação a grande parcela da população que não é considerada sujeito de crédito, apenas tem perpetuado o problema déficit habitacional retratado nos últimos 60 anos.

Gráfico 01 - Escalada do déficit habitacional 1950-2022



Fonte: elaboração da autora³⁸

Segundo dados do DIEESE (2021), em comparação com a média histórica do PMCMV, os recursos disponibilizados para o PCVA no ano de 2021 tiveram uma queda de 98%, praticamente zerando os investimentos em habitação para as camadas mais pobres, justamente aquela que engrossa as fileiras do déficit. Enquanto a média anual de gastos realizados pelo PMCMV entre os anos 2009 a 2018 foi em torno

³⁷ No que tange ao déficit habitacional absoluto, entre 2016 e 2019, notou-se uma tendência de aumento de habitações precárias, nas quais mais de 72% das pessoas nesta situação possuíam renda domiciliar de até um salário mínimo (Fundação João Pinheiro, 2021b, p. 11-14).

³⁸ Com base nas seguintes fontes: Brasil, 1959; Rosso, 1962; Santos, 1999; Fundação Getúlio Vargas, 2018; Fundação João Pinheiro, 1995; Fundação João Pinheiro, 2001; Fundação João Pinheiro, 2005; Fundação João Pinheiro, 2006; Fundação João Pinheiro, 2008; Fundação João Pinheiro, 2009; Fundação João Pinheiro, 2011; Fundação João Pinheiro, 2012; Fundação João Pinheiro, 2013; Fundação João Pinheiro, 2015; Fundação João Pinheiro, 2016; Fundação João Pinheiro, 2018; Fundação João Pinheiro, 2021b; Fundação João Pinheiro, 2023.

de R\$ 11,3 bilhões/ano, o PCVA operou sob um orçamento que, entre os anos de 2020 e 2021, caiu de R\$ 1,5 bilhão para R\$ 27 milhões (DIEESE, 2021, p. 14-17).

Tais dados são relevantes para a compreensão de que, em relação à política de acesso à moradia no Brasil, as formas de enfrentamento do déficit habitacional têm sido programadas em função de determinações econômicas e de seus riscos, ou seja, produção de unidades habitacionais com garantia de produção e de lucro ao mercado e, por outro lado, limitação de despesas em relação à camada da população não “bancarizável” e, portanto, sujeita às oscilações de verbas contingenciáveis.

Opera-se uma espécie de torção do sentido do direito à moradia, enquanto norma imperativa fundamental bem adequada ao princípio da dignidade da pessoa humana e aos propósitos constitucionais de erradicação da pobreza, marginalização e redução de desigualdades sociais e regionais, para adequá-lo a um significado mais ajustado a um tipo de gestão governamental pela economia (Gustin; Tavares, 2021, p. 2058). O direito assim perde sua capacidade de regência quando a noção de crise permanente e a desarmonia duradoura que ela pode desencadear torna-se o regime geral de resposta segura à guarnição da integridade do sistema capitalista.

4. CONCLUSÃO

A arqueologia ensina que, para a compreensão das condições de existência de determinado discurso, seja ele evidenciado em uma prática enunciativa (práticas discursivas), seja ele presente nas práticas sociais, políticas ou institucionais (práticas não discursivas), impossível descrever, ou mesmo exaurir, todo o domínio de relações que o constituem³⁹. De fato, a análise arqueológica, ao descrever o “conjunto de regras que regem em um tempo a prática enunciativa” (Foucault, 2007, p. 133), faz aparecer, em suas distintas positivities, em seu aparecimento nem sempre contínuo e inteiriço, dentre outros elementos, aquele que nela perdura, o seu regime geral.

Tratando-se de uma análise que não é interpretativa, já que voltada ao conjunto de condições ou de regras gerais a partir das quais formam-se os objetos que constituem discursos e práticas sociais, pensando-os em suas condições de possibilidade, a descrição arqueológica não pode dispensar o contributo da história. Assim, a proposta de historicizar a política habitacional no Brasil serve para encontrar, na dinâmica de sua sucessão, dispersão e institucionalização enquanto política pública, o sistema de referências que a constitui, o regime geral a partir do qual formam-se seus objetos, o jogo de

³⁹ “Fora de questão, entretanto, está o fato de poder descrever, sem limites, todas as relações que possam assim aparecer. É preciso, numa primeira aproximação, aceitar um recorte provisório: uma região inicial, que a análise revolucionará e reorganizará se houver necessidade.” (Foucault, 2007, p. 33)

exterioridades que transmite como dela se pode falar, de onde dela se pode falar e por que dela se pode falar (Foucault, 2007, p. 131).

Por essa perspectiva metodológica, chega-se à conclusão que o princípio que reparte, que dispersa, que combina e redistribui a política habitacional no país, desde a instituição do BNH, até a volta do PMCMV, é aquele referenciado pela marca ou positividade da *crise permanente* (GOUPY, 2015; 2017; 2020). É a crise repetitiva que põe em evidência um problema que é menos de direito do que de segurança, traduzido pela política indefinida da probabilidade e do tratamento aleatório, de levar em conta o que pode acontecer.

Sua tarefa precípua é a circulação, é abrir espaço nas cidades para a função econômica, em um tipo de repartição que leva em conta a multiplicidade, num modelo ótimo ou otimizável. É a positividade da crise, em sua regularidade, testemunhada ao longo dos 60 anos ora descritos, que vai aparecer como importante condição de existência, ou regra de formação do que, cumulativamente, vai ser produzido politicamente pelo Estado em torno da questão do acesso ao direito à moradia no Brasil.

Em torno da sucessão de acontecimentos que qualificam a experiência de uma política pública habitacional no país, o que se pode concluir é que a historiografia empreendida permite ver a abertura de um campo pelo qual, a despeito de suas variações, a crise é a regularidade persistente. É ela que vai funcionar como uma regra, uma positividade a partir da qual vão se formar distintos discursos sobre o acesso ao direito à moradia, que serão orientados pela noção da imprevisibilidade que lhe é inerente. Na medida em que reivindica práticas securitárias consistentes em “criar um ambiente em função dos acontecimentos, ou de elementos possíveis ou de série de acontecimentos, ou de elementos possíveis” (Foucault, 2008b, p. 27), a crise, como enunciado reitor do discurso que rege a política habitacional no país, fatalmente produzirá a contraface da exceção, assim cristalizada na permanência do déficit habitacional que permanece como uma contraface permanente da política pública de acesso ao direito à moradia como construída ao longo de seis décadas.

Crise política, crise econômica, crise financeira, crise habitacional, crise no mercado de construção civil, crise de legitimidade, crise institucional: a crise funciona como a regra a partir da qual, no que diz respeito ao acesso ao direito à moradia, formulam-se práticas discursivas e sociais que vão legitimar e justificar interesses, disputas, produção de desejos e também, estados permanentes de exceção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2014.



ALFONSIN, Betania de Moraes. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre-século XX**. Orientadora: Sandra Jatahy Pesavento 2000. 233 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2000. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/3135>. Acesso em: 23 set. 2020.

ARANTES, Pedro Fiori. **Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970**. Novos estudos CEBRAP, n. 83, p. 103-127, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000100007&script=sci_arttext. Acesso em: 18 jul. 2020.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e Poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia**. Revista de Economia Contemporânea, v. 21, n. 2, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482017000200209&script=sci_arttext. Acesso em: 25 jul. 2020.

BECKER, Clara. O discurso de Michel Temer, um ano depois. **Agência Lupa**, São Paulo, 12 mai.2017. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/2017/05/temer-lai-MCMV.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Arq. urb, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: https://arqurb.emnuvens.com.br/arqurb/article/view/8133002016000100005&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 22 jul. 2020.

BOTEGA, Leonardo. **De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil**. Espaço Plural, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII. 2º semestre de 2007. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/1619>. Acesso em: 19 jul. 2020.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?**. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

BOVESPA encerra ano com queda de 41,22%, a maior desde 1972. **G1**, [S. l.] 30 dez.2008. Disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL939554-9356,00.html. Acesso em: 02 ago. 2020.

BRASIL. **Projeto nº 10.050/59**. Assegura no Orçamento Geral da República renda anual e permanente à Fundação Casa Popular. Brasília: Câmara dos Deputados, [1959]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7D84E30D8BB2C30C938200B1DA046DA9.proposicoesWebExterno2?codteor=1205872&filename=Dossie+-PL+1050/1959. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Minha Casa Minha Vida: histórico contratação de unidades habitacionais no programa 2009-2019**. Brasília, 22 mai. 2019b. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/03d54508-aa3a-4fd4-8fc5-de89cbd526e0>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Habitação. **Desdobramentos do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) para os próximos 04 anos**. Brasília, 22 de mai.2019c.



Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/03d54508-aa3a-4fd4-8fc5-de89cbd526e0>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Casa Verde e Amarela**. Brasília, 28 ago.2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Atos do Poder Executivo. **Decreto n.º 10.600, de 14 de janeiro de 2021**. Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela, Brasília. Brasília: Atos do Poder Executivo, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.600-de-14-de-janeiro-de-2021-299074435>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL, Governo do. A meta é contratar, até 2026, 2 milhões de moradias pelo país. Uma das principais novidades é o retorno da Faixa 1 do MCMV, agora voltada para famílias com renda bruta de até R\$ 2.640. Nos últimos 4 anos, a população com essa faixa de renda foi excluída do programa. Brasília, 14 fev.2023. **Twitter: @gov.br**. Disponível em: <https://twitter.com/govbr>. Acesso em: 14 fev. 2023.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Casa Verde e Amarela - Habitação Urbana - Recursos FGTS. Promovendo o direito à moradia**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2021. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/casa-verde-e-amarela/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. **Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma**: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), p. 1-20, 2017. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/politica-habitacional-nos-governos-lula-dilma-entre-o-mercado-financeiro-e-producao-subsidiada/>: 18 ago. 2020.

CASTRO, Edgardo. **O vocabulário de Foucault**: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores. Tradução de Ingrid Müller Xavier. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016a.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Conformismo e resistência. Aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

DE AZEVEDO, Sergio. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86)**: criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

DIEESE. **Impactos econômicos do corte do Programa Casa Verde Amarela em 2021**. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2021. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18565.pdf>. Acesso em: 16 ago.2020. Acesso em: 25 fev. 2022.



DILMA promete zerar déficit habitacional em 15 anos. **G1**, [S. l.] 24 set.2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1316777-5601,00-DILMA+PROMETE+ZERAR+DEFICIT+HABITACIONAL+EM+ANOS.html> Acesso em: 18 ago. 2020.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Orientador: Wilson Cano. 2000. 263 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286383>. Acesso em: 23 jul. 2020.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária 2007.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica**: curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FUNDAÇÃO CASA POPULAR. Secção de documentação. **Coletânea de legislação vigente**. Rio de Janeiro: Fundação Casa Popular, 1952. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7D84E30D8BB2C30C938200B1DA046DA9.proposicoesWebExterno2?codteor=1205872&filename=Dossie+-PL+1050/1959. Acesso em: 05 jun. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Relatório Final, v. I (Versão Preliminar). Março de 1995. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=47625&codUsuario=0>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2000**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=43058&codUsuario=0>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2004** / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=47684&codUsuario=0>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2005** / Fundação Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=55667&codUsuario=0>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2006** / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2008. 98p. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=71000&codUsuario=0>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2007** / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=50695&codUsuario=0>. Acesso em: 16 ago. 2020.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008** / Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73488&codUsuario=0>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009 / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76700&codUsuario=0>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73954&codUsuario=0>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012** / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76699&codUsuario=0>. Acesso em: 17 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014** / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76697&codUsuario=0>. Acesso em: 17 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015** / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>. Acesso em: 17 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021a. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf. Acesso em 04 mar. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: Principais resultados para o período de 2016 a 2019** / Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021b. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf. Acesso em 04 mar. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO **Déficit habitacional no Brasil 2022** / Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 24 nov.2024.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **FGV Projetos: Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos - ABRAINC**. São Paulo: FGV, 2018. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.



GOUPY, Marie. La théorie de l'état d'exception de Carl Schmitt. **Archives de philosophie du droit**, v. 58, n. 1, p. 355-371, 2015. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-archives-de-philosophie-du-droit-2015-1-page-355.htm>. Acesso em 12 jun. 2022.

GOUPY, Marie. L'état d'exception, une catégorie d'analyse utile? Une réflexion sur le succès de la notion d'état d'exception à l'ombre de la pensée de Michel Foucault. **Revue interdisciplinaire d'études juridiques**, v. 79, n. 2, p. 97-111, 2017. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2017-2-page-97.htm>. Acesso em 12 jun. 2022.

GOUPY, Marie. **Palestra especial**: Estado Liberal e Estado de Exceção - o pensamento de Marie Goupy. 2020. 1 vídeo (1h 18min 12s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=d7Nrg1ifvSk>. Acesso em: 06 jul. 2022.

GUERREIRO, Isadora Andrade. Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento... **Labcidade**, São Paulo, 02 set.2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves. **A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy como modelo analítico do direito social à moradia: argumentos de princípio no campo de referência de sua aplicabilidade imediata**. Revista Quaestio Iuris, v. 14, n. 4, p. 2051-2080, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/57751/40205>. Acesso em: 15 fev. 2022.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jefferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Orçamento 2017 prova**: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro. Brasília: Inesc, 2017. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro-3/>. Acesso em 06 ago. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O Brasil com baixa imunidade – Balanço do Orçamento Geral da União 2019**. Brasília: Inesc, 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/obrasilcombaxaimunidade/>. Acesso em: 16 jul. 2020

IPCA é marco para CRI, dizem gestores. **ABECIP - Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança**. São Paulo, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/ipca-e-marco-para-cri-dizem-gestores>. Acesso em: 26 jan. 2021.

JÚNIOR, Janary. Confira como Severino atuou na Presidência da Câmara. **Agência Câmara Notícias**. Brasília, 21 set.2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/72569-CONFIRA-COMO-SEVERINO-ATUOU-NA-PRESIDENCIA-DA-CAMARA>. Acesso em: 24 jul.2020.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. Orientador: Fernando Luiz Abrucio. 2015. 256 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas,



São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13791>. Acesso em: 07 ago. 2020.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

MAGALHÃES, Inês. Resultados e Desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Ministério das Cidades**. Secretária Nacional de Habitação, Brasília, 10 de nov.2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/seminarios-e-outros-eventos/05-11-2013-seminario-cidadania-e-desenvolvimento-urbano-analise-das-acoes-urbanas-governamentais-no-norte-e-nordeste/resultados-e-desafios-do-programa-minha-casa-minha-vida/view>. Acesso em: 03 ago. 2020.

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

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MENDONÇA, Lúcia de. **A política habitacional a partir de 1964**. Revista de Ciência Política, v. 23, n. 3, p. 141-161, 1980. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/download/59990/58310>. Acesso em: 18 maio. 2021.

MOREIRA, Cássio. **O projeto de nação do governo João Goulart**: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964). Produção de terceiros sobre Paulo Freire; Série Teses, 2011. Disponível em: http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/2686/1/FPF_PTPF_17_0038.pd. Acesso em: 17 jul. 2020.

PIOVESAN, Eduardo; ROEDEL, Patrícia. Severino arquiva pedido de processo contra Lula. **Agência Câmara Notícias**. Brasília, 08 mar.2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/60180-SEVERINO-ARQUIVA-PEDIDO-DE-PROCESSO-CONTRA-LULA>. Acesso em: 24 jul. 2020.

REVEL, Judith. **Foucault**: conceitos essenciais. Tradução de Carlos Piovezani Filho e Nilton Milanez. São Carlos: Claraluz, 2005.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/dominancia-financeira-regulacao-legal-e-espaco-urbano-o-caso-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>. Acesso em: 23 mai. 2021.

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

ROSSO, Teodoro. "Um imperativo inadiável: a industrialização da construção". Revista Acrópole, 1962, n.279, p.91-93;131-133. São Paulo. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/04_revistas/artigos/Acropole/decada1960/1962n279p91-133.jpg. Acesso em: 16 ago. 2020.



RUFINO, Maria Beatriz Cruz, Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. *In*: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanim; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs). **Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51. *E-book*.

SANTO AMORE, Caio, “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. *In*: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanim; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Texto para discussão n.º 654**. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. IPEA: Brasília, 1999. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf. Acesso em: 16 ago. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro – Ordenamento constitucional da política urbana – Aplicação e eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

SCHWARCZ, Lília M.; STARLING, Heloísa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. *E-book*.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **O necessário, o possível e o impossível**. [Entrevista cedida a], Emir Sader e Pablo Gentili. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. Lula e Dilma / Emir Sader (org.). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. *E-book*.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. Cortez editora: São Paulo, 1989.

TETO de gastos: estudo revela queda de até 83% em políticas públicas para área social OXFAM-BRASIL. **Oxfam Brasil**, [S. l.], 14 dez.2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/teto-de-gastos-estudo-revela-queda-de-ate-83-em-politicas-publicas-para-area-social/>. Acesso em 06 ago. 2020.

VILLAÇA, Flávio, Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

Sobre os autores:**Regina Lúcia Gonçalves Tavares**

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (PPGDir-UFMA). Possui graduação em Direito pela Universidade Ceuma (1999). Especialista em Processo Civil pela PUC/Campinas (2002). Especialista em Processo Civil pela Universidade Ceuma (2004). Atualmente é professora da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Processual Civil. Desenvolve trabalho de pesquisa na área de Direito Processual Civil, Direito à Cidade, Sistema de Justiça e Estado de Exceção. Possui interesse em pesquisas sobre discurso jurídico, biopolítica, autoritarismo e estados de exceção.

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8161040E6>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2524-5103>

E-mail: rlg.t@hotmail.com