



POLÍTICAS HABITACIONAIS E OS DIREITOS DA PERSONALIDADE: UMA TRAJETÓRIA ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS

Housing policies and personality rights: a trajectory between advances and setbacks

Isabela Teixeira de Menezes Reino

Universidade Cesumar - UNICESUMAR

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-6475-5930>

E-mail: 7menezesisabela@gmail.com

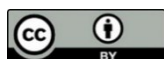
Dirceu Pereira Siqueira

Universidade Cesumar - UNICESUMAR

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3134794995883683> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9073-7759>

E-mail: dpsiqueira@uol.com.br

Trabalho enviado em 28 de março de 2025 e aceito em 18 de dezembro de 2025



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



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 17, N.03., 2025, p. 343-369

Isabela Teixeira de Menezes Reino e Dirceu Pereira Siqueira

DOI: [10.12957/rdc.2025.90790](https://doi.org/10.12957/rdc.2025.90790) | ISSN 2317-7721

RESUMO

O presente trabalho analisa a evolução das políticas habitacionais brasileiras, com foco no Banco Nacional de Habitação (BNH) e no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sob a perspectiva do direito à moradia como direito da personalidade. O objetivo é compreender os avanços e retrocessos na efetivação desse direito fundamental, social e da personalidade. Utilizou-se o método de pesquisa bibliográfica e documental, com análise qualitativa de artigos extraídos de bases de dados como: Scielo, Ebsco e Periódicos Capes. A justificativa fundamenta-se na necessidade de compreender o direito à moradia além de sua dimensão prestacional, incorporando aspectos como privacidade, segurança e desenvolvimento pessoal. Metodologicamente, articula-se revisão bibliográfica, análise histórico-institucional e avaliação quantitativa de dados do PMCMV. As conclusões evidenciam que, embora o PMCMV represente avanços na escala e sofisticação técnica, persiste subordinação de objetivos sociais a interesses econômicos, perpetuando desigualdades regionais. A pesquisa propõe reformulação conceitual das políticas habitacionais orientada pela dignidade humana como núcleo irreduzível, transcendendo abordagens quantitativas para incorporar dimensões qualitativas essenciais aos direitos da personalidade.

Palavras chaves: políticas públicas; direitos da personalidade; direito à moradia; BNH; Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

The present work analyzes the evolution of Brazilian housing policies, focusing on the National Housing Bank (BNH) and the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), from the perspective of the right to housing as a personality right. The objective is to understand the advances and setbacks in the realization of this fundamental, social and personality right. The bibliographic and documentary research method was used, with qualitative analysis of articles extracted from databases such as: Scielo, Ebsco and Periódicos Capes. The justification is based on the need to understand the right to housing beyond its prestational dimension, incorporating aspects such as privacy, security and personal development. Methodologically, it articulates bibliographic review, historical-institutional analysis and quantitative evaluation of PMCMV data. The conclusions show that, although PMCMV represents advances in scale and technical sophistication, subordination of social objectives to economic interests persists, perpetuating regional inequalities. The research proposes conceptual reformulation of housing policies oriented by human dignity as an irreducible core, transcending quantitative approaches to incorporate qualitative dimensions essential to personality rights.

Keywords: public policies; personality rights; right to housing; BNH; Minha Casa Minha Vida Program.

INTRODUÇÃO

A questão habitacional no Brasil constitui desafio estrutural que transcende aspectos meramente quantitativos, revelando-se como problema complexo que envolve dimensões sociais, econômicas,



urbanas e, fundamentalmente, jurídicas relacionadas à efetivação da dignidade humana. A compreensão do direito à moradia em suas múltiplas facetas - como direito social, fundamental e da personalidade - emerge como perspectiva analítica essencial para avaliar criticamente as políticas públicas habitacionais implementadas no país e suas limitações na promoção do desenvolvimento integral da pessoa humana.

A institucionalização do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro percorreu trajetória gradual, culminando com sua positivação expressa através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que incluiu a moradia no rol dos direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal. Contudo, este reconhecimento formal não garantiu automaticamente a implementação de políticas efetivas para sua materialização, evidenciando a necessidade de investigar os descompassos entre marcos normativos e realizações concretas das políticas habitacionais brasileiras.

A problemática central desta investigação reside na necessidade de compreender se as políticas públicas habitacionais brasileiras, especialmente o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), conseguiram efetivamente materializar o direito à moradia em sua dimensão personalíssima, promovendo condições adequadas para o pleno desenvolvimento da dignidade humana, ou se limitaram a respostas quantitativas que reproduzem padrões de exclusão socioespacial.

Esta questão justifica-se pela crescente relevância teórica e prática da perspectiva dos direitos da personalidade para a compreensão do fenômeno habitacional. Diferentemente de abordagens que tratam a moradia apenas como necessidade básica ou direito social prestacional, a perspectiva personalíssima enfatiza aspectos como privacidade, segurança, desenvolvimento pessoal e integração comunitária como elementos constitutivos do direito habitacional.

A relevância acadêmica desta investigação manifesta-se na contribuição para o desenvolvimento teórico do direito à moradia como direito da personalidade, área ainda pouco explorada na literatura jurídica brasileira. Simultaneamente, a relevância social evidencia-se na possibilidade de fornecer subsídios críticos para aperfeiçoamento de políticas públicas futuras, orientando-as não apenas pela lógica quantitativa da produção de unidades, mas pela qualidade das condições de vida que proporcionam.

O presente artigo tem como objetivo geral analisar criticamente a evolução das políticas públicas habitacionais no Brasil, com foco específico no Banco Nacional da Habitação (BNH) e no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), avaliando sua efetividade na materialização do direito à moradia como direito da personalidade e identificando limitações estruturais que comprometem a plena efetivação da dignidade humana através do acesso à habitação adequada.

Esta análise busca compreender os avanços, retrocessos e contradições na implementação de políticas habitacionais, verificando empiricamente se os resultados alcançados promovem efetivamente

aspectos essenciais dos direitos personalíssimos como privacidade, segurança, desenvolvimento pessoal e integração social, ou se reproduzem padrões de exclusão que comprometem a universalidade do direito à moradia.

A metodologia adotada articula abordagem qualitativa e quantitativa através de três estratégias complementares. Primeiramente, desenvolve-se revisão bibliográfica não sistematizada baseada em artigos científicos, teses, dissertações e documentos oficiais extraídos de bases de dados como Scielo, Ebsco, Periódicos Capes e repositórios institucionais, permitindo construção do marco teórico sobre direitos da personalidade e políticas habitacionais.

Em segundo lugar, realiza-se análise histórico-institucional das políticas habitacionais brasileiras, desde suas origens precárias no início do século XX até as iniciativas contemporâneas, identificando padrões persistentes, transformações conceituais e limitações estruturais que comprometem a efetivação do direito à moradia como direito personalíssimo.

Complementarmente, desenvolve-se análise quantitativa de dados oficiais do Programa Minha Casa Minha Vida, utilizando informações fornecidas pelo Ministério das Cidades sobre financiamentos realizados com recursos do FGTS. Esta análise empírica permite avaliar distribuição territorial, estratificação socioeconômica, valores de financiamento e estrutura de subsídios, verificando correspondência entre objetivos declarados e resultados efetivos do programa. O recorte temporal abrange desde as primeiras iniciativas habitacionais da década de 1930 até a implementação e resultados do PMCMV, permitindo análise longitudinal das transformações das políticas habitacionais e sua relação com a evolução conceitual do direito à moradia.

O artigo estrutura-se em três capítulos que desenvolvem progressivamente a análise proposta, partindo da fundamentação teórica para a avaliação empírica das políticas habitacionais. O primeiro capítulo, "Direito à Moradia: Um Direito Social, Fundamental ou da Personalidade?", estabelece o marco teórico fundamental através da análise da natureza multidimensional do direito à moradia. Esta seção examina as diferentes classificações doutrinárias, evidenciando que o direito habitacional manifesta-se simultaneamente como direito social, fundamental e da personalidade, tendo como núcleo irreduzível o princípio da dignidade da pessoa humana. A análise demonstra que esta multidimensionalidade, longe de representar inconsistência teórica, reflete a complexidade do fenômeno habitacional e a necessidade de políticas públicas capazes de responder adequadamente a esta multiplicidade de dimensões.

O segundo capítulo, "Análise dos Desafios e Perspectivas do Banco Nacional da Habitação como a Primeira Política Pública Habitacional", desenvolve análise histórico-institucional das políticas habitacionais brasileiras desde suas origens até a experiência do BNH. Esta seção examina a evolução conceitual das políticas habitacionais, identificando padrões persistentes de subordinação de objetivos

sociais a interesses econômicos, vulnerabilidade à captura por grupos de interesse e instabilidade institucional que comprometem a efetivação do direito à moradia como direito personalíssimo. A análise evidencia como limitações estruturais do BNH estabelecem precedentes que influenciaram políticas posteriores.

O terceiro capítulo, "Programa Minha Casa Minha Vida como o Grande 'Case' das Políticas Habitacionais: Desafios e Perspectivas", apresenta análise empírica detalhada do PMCMV através de dados oficiais sobre distribuição territorial, estratificação socioeconômica e estrutura de subsídios. Esta seção avalia criticamente os resultados alcançados pelo programa, identificando avanços significativos na escala de atendimento e sofisticação técnica, mas também limitações estruturais que perpetuam desigualdades regionais e socioespaciais, comprometendo a efetivação universal do direito à moradia como direito personalíssimo.

A investigação culmina com síntese integrada que articula fundamentação teórica, lições da experiência histórica e evidências empíricas contemporâneas, propondo diretrizes para reformulação conceitual e prática das políticas habitacionais orientadas pela perspectiva dos direitos da personalidade. Esta síntese busca contribuir tanto para o desenvolvimento teórico do direito à moradia quanto para o aperfeiçoamento de políticas públicas futuras, orientando-as pela centralidade da dignidade humana como núcleo irredutível das intervenções estatais no setor habitacional.

A abordagem metodológica adotada permite compreensão abrangente das relações complexas entre direitos fundamentais, políticas públicas e efetivação da dignidade humana, oferecendo perspectiva analítica que transcende avaliações meramente quantitativas para incorporar dimensões qualitativas essenciais ao desenvolvimento integral da personalidade humana através do acesso à moradia adequada.

1. DIREITO À MORADIA: UM DIREITO SOCIAL, FUNDAMENTAL OU DA PERSONALIDADE?

A classificação do Direito ou dos direitos sempre foi e sempre será uma discussão doutrinária e acadêmica que busca em incessantes configurações distinguir ou aproximar conceitos. O método pelo qual se detém o presente trabalho não é meramente catalográfico, a fim de criar divisões e classes dentro do ordenamento jurídico, pelo contrário, busca-se evidenciar que o mesmo objeto de direito/garantia de direito pode ter o mesmo fim, desde que observado sobre pontos diferentes.

Essa breve explicação se faz necessária pois aqui não está havendo preferências por correntes doutrinárias a fim de engessar o direito à moradia como uma das classes acima citadas, mas de evidenciar que, do local onde está o observador do direito ou do fenômeno fático que se observa, pode-se enquadrar a moradia como direito fundamental, social ou da personalidade, sem excluí-lo de qualquer um destes, mas apenas com o fim de trazer tutela integral às populações mais vulneráveis.



O autor Walter Claudius Rothenburg (2011, p. 285) clarifica que os ordenamentos jurídicos internos e internacionais podem trazer divisões entre os direitos fundamentais e sociais, conferindo regimes jurídicos diferentes um ao outro. Cabe ao Estado, ao valorar suas normas e suas divisões normativas, diferenciar as espécies de direitos, não por haver de fato um fator de diferença entre eles, pois são os mesmos “entes jurídicos (direitos)”, mas a expressão da norma jurídica os diferencia.

Cumpre-se mencionar que, os direitos fundamentais hoje são tidos como aqueles que emanam da Constituição, dos quais as Constituições trazem expressa menção e os extraem essa qualificação. Porém, não distante, os direitos sociais também estão apostados na Carta Magna, podendo ou não tê-lo sido chamado assim. Ocorre que, os direitos sociais costumam ser reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência como categoria especial - direitos sociais (Rothenburg, 2011).

Em se tratando de Constituições de países diversos, podem haver menções a direitos iguais porém em categorias diferentes, como é o que ocorre com a Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América, que por ter sido escrito antes da criação de categorias como os direitos sociais não apresentam um roll ou capítulo separado para estes, mas já traziam esses valores em seu seio, através da hermenêutica de seus artigos.

O problema que se verifica aqui é que pela visão unicamente positivista da leitura legislativa tem-se uma exclusão desses direitos ditos sociais, mesmo havendo na conjuntura da norma o claro apreço pelas diretrizes dos direitos humanos e da necessidade de tutela social. É por esse motivo que, em cada país ou Constituição que se analise haverá diferentes nomenclaturas e formas de “chamar” direitos, conferindo-lhes categorias ou distinções pertinentes aos objetivos do Estado.

Vê-se tal diferenciação na Constituição portuguesa de 1976, que diferencia os direitos como “direitos, liberdades e garantias” e ainda “direitos e deveres económicos, sociais e culturais”. Ou ainda a Constituição Alemã que, dada a política liberal não consta os direitos sociais em seu corpo (Rothenburg, 2011). Mas veja, tais aspectos de fato rechaçam direitos e garantias ou apenas estão alocados de formas diferentes no corpo legislativo de cada país? O que parece ser, é que mesmo havendo supressão das nomenclaturas e classificações, existem formas de abordar, mesmo que através da moral e do direito consuetudinário, os direitos ditos “sociais, fundamentais e da personalidade”.

O que interessa para a discussão ora aqui apresentada é que em que pese a orientação apresentada pela Carta Maior ou pelo jurista avaliado, o interesse deve ser central: a dignidade humana. Este é o núcleo duro em que se deve centrar a discussão em torno de todos os direitos ditos fundamentais, sociais ou da personalidade. Como ponto de partida da discussão deve-se ter o princípio da dignidade da pessoa humana como cláusula geral de tutela e promoção da própria pessoa (Moraes, p.5).

A dignidade humana segundo Cleide Aparecida Gomes Rodrigues Fermentão, representa “o direito de ter uma vida plena, saudável e digna” elementos essenciais para o desenvolvimento humano. Ainda, preceitua que a dignidade é o objetivo dos direitos, uma vez lesado, atinge a todos os direitos da personalidade, pois, “a dignidade humana e os direito da personalidade estão intimamente ligados com a pessoa em si, o que traz o sentido à vida, dando uma certa igualdade para todas as pessoas.” (Fermentão, 2021).

Aqui se clarifica a fusão entre o direito fundamental, social e da personalidade, já que, os direitos personalíssimos estão entrelaçados à dignidade humana, e “entendemos que a dignidade humana, como princípio constitucional fundamental, é a categoria fundante e nuclear do direito à moradia”. (Stefaniak, 2010, p. 244). Para além disso, o direito geral da personalidade é o que engloba a personalidade humana com toda a sua expressão e diferença, atingindo o desenvolvimento da personalidade humana e carregando o valor unitário da pessoa, levando em seu seio o valor da pessoa (Zanini, Queiroz, 2020, pg. 99).

A fim de demonstrar que as classificações do direito são inúmeras, a título de não deixar passar os ‘direitos humanos’ como grande parte da divisão e nomenclatura destes, cabe a distinção trazida por Sartet a respeito da diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais:

O termo direitos fundamentais aplica-se para aqueles direitos da pessoa reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guarda relação com documentos de direito internacional, por referir-se ‘àquelas posições jurídicas que se atribuem ao ser humano como tal (hoje já reconhecendo-se a pessoa como sujeito de direito internacional), independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram validade universal, revelando um inequívoco caráter supranacional. (SARLET, 2002).

Quanto aos direitos humanos pode-se afirmar que a vigência destes independe de normativas de declaração ou de constituição, pois está diante das exigências de respeito à dignidade humana, devendo ser observado por todos os poderes estatais, sendo eles oficiais ou não (Comparato, 2001). Quando integrados à normativa interna dos Estados eles apenas estão reforçando princípios jurídicos básicos a respeito da dignidade humana, porém passam a ser chamados de direitos fundamentais.

Como direitos fundamentais tem-se que “compreendem verdadeiros anseios das sociedades, já que, pelas circunstâncias temporais, reivindicam seu poder perante o Estado” (Vendrame; Moreno, 2011, p. 2). Enquanto direitos sociais são aqueles que afloraram a partir dos direitos fundamentais de liberdade e igualdade, mas não mais pelo aspecto formalista, mas como maneira de direitos prestacionais que exigem pressupostos materiais para a fruição destes (Sarlet, 2010, p. 309), necessitando de ações interventoras do Estado para garanti-los.



Já no que se tange aos direitos da personalidade, são aqueles que constituem o ser humano enquanto pessoa, que atribuem sentido jurídico àquilo que é essencial à vida, liberdade, honra, dentre outros direitos (Szaniawski, 2005, p. 70). Existem diversas discussões de categorias sobre os direitos da personalidade, mas essa pesquisa tem por base a expansão destes direitos e o entendimento de haver uma cláusula geral da personalidade, que está sustentada pela dignidade e pautada na promoção da personalidade (Cantali, 2009, p. 88).

Considerar a limitação dos direitos da personalidade apenas pela posituação destes no ordenamento jurídico civil é estar na contramão da essência destes direitos, já que abrangem toda a extensão do ser, seu modo de vida, sentidos e desenvolvimento (Moraes; Viera, 2020, p. 748). A nova forma de enfrentar os direitos personalíssimos perpassa por reconhecer mais do que os aspectos formais apresentados pelos civilistas, por isso, a teoria geral dos direitos da personalidade amplia seu escopo para reconhecer aspectos importantes da vida com a individualidade, a intimidade, privacidade, autonomia, liberdade e o livre desenvolvimento da personalidade (Siqueira; Pomin, 2023, p. 634).

O reconhecimento formalístico da moradia como direito fundamental social não ocorreu na promulgação da Constituição de 1988, apenas veio a ser positivado em 2000 com a Emenda Constitucional n. 26, que fez constar o direito à moradia como direito fundamental social no art. 6º. Mas antes mesmo do reconhecimento jurídico formal, a doutrina já traçava embates para integrá-lo conceitualmente como direito fundamental, dada a sua relevância na proteção à vida e integridade das pessoas e como extensão da própria dignidade humana (Siqueira, Souza, 2024, p. 636).

A postura dos juristas brasileiros que se propuseram a encarar o direito à moradia como direito fundamental antes mesmo da sua apresentação no texto da Carta Magna, teve o embasamento pela expressa admissão da habitação como direito humano básico na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O texto internacional em seu art. 25 inclui o direito à habitação em um extenso rol de garantias que tem por objetivo assegurar um padrão de vida adequado (ONU, 1948). Esse reconhecimento internacional insere a moradia na categoria de direito humano, sendo um dos pilares estruturais para a garantia da dignidade humana (Stefaniak, 2010, p. 244).

No cenário internacional o direito à moradia tem espaço importante, já que os aspectos de habitabilidade são essenciais para a plena expressão do ser (Moraes, Vieira, 2020, p. 748). A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, (Brasil, 1969) promulgada pelo Brasil em 1969, trata da necessidade de abrigo e asilo para refugiados, como também do direito à propriedade privada e de residência. Esse texto revela que a moradia está além de teto e quatro paredes, mas busca o abrigo efetivo para os hipervulneráveis.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), (Brasil, 1992) aborda a proteção dos direitos sociais, culturais e a um padrão de vida adequado e incluem a moradia como bem essencial para a garantia da melhoria de condição de vida das pessoas, estipulando ainda que deve haver medidas apropriadas pelos Estado Parte para assegurar a consecução desse direito.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do PIDESC, no Comentário Geral n. 4, intitulado “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)” dispõe:

En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos¹ (Naciones Unidas, p. 22).

Nota-se que a preocupação internacional além do direito à moradia está pautada nas condições de habitabilidade como forma de garantia dos direitos humanos e deve ser considerado como premissa para tutela de outros direitos que complementam o conceito de moradia adequada, que significa dispor de um lugar de abrigo, mas também de segurança, de espaço adequado, de iluminação, ventilação, com infraestrutura básica e que esteja localizado próximo de outros serviços básicos e do trabalho, tudo por um custo razoável (Naciones Unidas, 2004).²

A compreensão do direito à moradia como um direito da personalidade ganha força quando se considera a visão de Siqueira e Souza (2024, p. 638), que enfatiza a importância de entender a moradia não apenas como um teto, mas como um direito a uma habitação adequada. Esta perspectiva alinha-se

¹ Tradução livre do autor: “Na opinião do Comité, o direito à habitação não deve ser interpretado num sentido estrito ou restritivo que o equipare, por exemplo, ao abrigo que resulta do simples fato de ter um teto sobre a cabeça ou o considerar exclusivamente como uma conveniência. Deveria ser considerado antes como o direito de viver em segurança, paz e dignidade em algum lugar. E assim deve ser por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar, o direito à habitação está inteiramente ligado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que servem de premissa ao Pacto. Assim, “a dignidade inerente à pessoa humana”, da qual se diz que derivam os direitos do Pacto, exige que o termo “habitação” seja interpretado num sentido que tenha em conta várias outras considerações, e principalmente que o direito à habitação deve ser garantido a todos, independentemente dos seus rendimentos ou do acesso aos recursos econômicos”

² Trecho retirado do Comentário n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do PIDESC. Versão original: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura b-sica adecuada y una situaciùn adecuada en relaciùn con el trabajo y los servicios basicos, todo ello a un costo razonable”.

com o princípio da dignidade da pessoa humana, garantindo um local onde o indivíduo possa viver com dignidade e desenvolver-se plenamente.

Gervasoni e Souza (2020, p. 281) reforçam esta ideia ao argumentar que os parâmetros para a consecução do direito fundamental à moradia não podem ser dissociados do princípio da dignidade da pessoa humana e do conjunto jurídico do mínimo existencial. Esta abordagem evidencia a interconexão entre os aspectos sociais, fundamentais e personalíssimos do direito à moradia, demonstrando que estas classificações, longe de serem mutuamente exclusivas, são complementares e interdependentes.

A visão de Ordovás (2013, p. 50) amplia ainda mais o entendimento do direito à moradia, ao considerá-lo como condição *sine qua non* para o exercício de outros direitos fundamentais, como saúde, educação e trabalho. Esta perspectiva ressalta o caráter instrumental do direito à moradia na construção de uma sociedade democrática e cidadã, reforçando sua natureza multifacetada como direito social, fundamental e da personalidade.

Em síntese, a análise das diferentes perspectivas doutrinárias revela que o direito à moradia transcende as classificações tradicionais, manifestando-se simultaneamente como direito social, fundamental e da personalidade. Sua efetivação plena requer uma abordagem holística, que considere não apenas a provisão de habitação, mas também sua adequação às necessidades de desenvolvimento pessoal, dignidade humana e participação social. Assim, as políticas públicas habitacionais devem ser concebidas e implementadas levando em conta esta complexidade, visando não apenas a construção de moradias, mas a criação de ambientes que propiciem o pleno desenvolvimento da personalidade e da cidadania.

2. ANÁLISE DOS DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO COMO A PRIMEIRA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

A transição da perspectiva teórica do direito à moradia como direito da personalidade para sua materialização através de políticas públicas exige compreender como o Estado brasileiro historicamente enfrentou essa questão fundamental. Conforme estabelecido anteriormente, a dignidade da pessoa humana constitui o núcleo central que deve orientar todas as ações governamentais destinadas à efetivação do direito à moradia, transcendendo classificações doutrinárias para focar na proteção integral das populações vulneráveis.

As políticas públicas representam o instrumento privilegiado através do qual os direitos sociais, fundamentais e personalíssimos ganham materialidade concreta. Constituem "conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados" (Santos; Filho, 2015, p. 2) que objetivam garantir direitos fundamentais. Mais



especificamente, funcionam como "uma espécie de ponte, uma vez que deslocam os direitos sociais de seu espaço abstrato para lhes garantir materialidade, ainda que de forma relativa, a partir da sua implementação" (Souza; Bucci, 2002, p. 6).

Esta perspectiva instrumental das políticas públicas alinha-se perfeitamente com a compreensão multidimensional do direito à moradia desenvolvida no capítulo anterior. Se a moradia constitui simultaneamente direito social, fundamental e da personalidade, as políticas habitacionais devem ser concebidas como instrumentos complexos capazes de responder a esta multiplicidade de dimensões, promovendo não apenas acesso a unidades habitacionais, mas condições efetivas para o desenvolvimento pleno da personalidade humana.

A evolução histórica das políticas habitacionais brasileiras revela um processo gradual, mas inconsistente, de reconhecimento da habitação como direito. Até 1930, as escassas iniciativas legislativas direcionadas à habitação popular refletiam uma concepção restritiva que tratava a questão como problema de ordem pública, não como direito social. A perspectiva higienista dominante buscava "evitar que a 'contaminação' deste espaço para as partes desenvolvidas da cidade, através de um isolamento que evitasse o crescimento dos focos de enfermidades e dos caos sociais (prostituição, marginalidade, criminalidade, etc)" (Azevedo, 1988, p. 1).

Esta abordagem inicial evidencia a ausência de reconhecimento da habitação como direito personalíssimo, tratando-a meramente como questão sanitária e de controle social. A lógica segregacionista estabelecida neste período criou padrões de exclusão socioespacial que persistirão, sob diferentes formas, nas políticas posteriores, demonstrando como a concepção limitada dos direitos habitacionais produz consequências duradouras para a efetivação da dignidade humana.

A Revolução de 1930 marcou o início de uma mudança paradigmática, introduzindo as primeiras discussões sistemáticas sobre condições habitacionais populares. Contudo, esta transformação refletia menos uma evolução conceitual genuína dos direitos sociais e mais uma estratégia de legitimação política mediante aprovação das massas urbanas (Azevedo, 1988). Os institutos de pensão e aposentadoria, primeiros instrumentos de acesso habitacional para trabalhadores de baixa renda, mantiveram caráter secundário e alcance restrito, evidenciando que o reconhecimento prático do direito à moradia permanecia incipiente.

A criação dos parques proletários em 1937, durante o governo Vargas, ilustra paradigmaticamente as contradições entre objetivos declarados e funções efetivas das políticas habitacionais. Embora apresentados como iniciativas de promoção de emprego e moradia, estes empreendimentos visavam prioritariamente "eliminar as favelas e retirar os cortiços dos centros das cidades" (Kauchakje; Scheffer, 2017), subordinando objetivos sociais a interesses urbanos e econômicos

específicos. Esta subordinação estabelece padrão persistente que comprometeria a efetividade das políticas habitacionais como instrumentos de efetivação dos direitos da personalidade.

A Fundação Casa Popular (FCP), criada em 1946 e operante por 18 anos, representa o primeiro esforço sistemático de implementação de política habitacional com abrangência nacional. Pautada no financiamento de habitações populares e provisão de infraestrutura básica, a FCP estabeleceu precedente importante ao reconhecer a necessidade de intervenção estatal estruturada no setor habitacional. Contudo, sua trajetória evidencia limitações estruturais que comprometeriam sua efetividade social.

A experiência da FCP revela contradição fundamental entre objetivos declarados e resultados alcançados. A falta de planejamento estratégico, combinada com pressões de grupos econômicos, políticos e corporativos diversos, desvirtuou progressivamente os propósitos originais do programa, fazendo com que os beneficiários finais não fossem as populações economicamente vulneráveis para as quais se destinava (Bonduki, 2011). Esta distorção dos objetivos sociais pela influência de interesses econômicos constitui característica estrutural que se repetirá em programas posteriores, evidenciando a necessidade de mecanismos institucionais mais robustos de proteção aos direitos personalíssimos.

O fracasso da FCP não resulta apenas de deficiências técnicas ou administrativas, mas de limitações estruturais mais profundas relacionadas à forma como políticas habitacionais são inseridas na lógica capitalista brasileira. A ausência de mecanismos efetivos de controle social e a dependência excessiva de arranjos político-econômicos instáveis comprometeram a capacidade do programa de responder adequadamente às necessidades habitacionais das populações mais vulneráveis.

A criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, no contexto do regime militar, marca momento decisivo na evolução das políticas habitacionais brasileiras. Concebidos como instrumentos de legitimação política do novo governo, estes institutos articularam objetivos sociais declarados com estratégias econômicas específicas: "estimular a poupança; abertura de novas oportunidades de trabalho de mão de obra não qualificada; fortalecimento da construção civil e desenvolvimento da indústria de material de construção; crescimento de empresas no ramo imobiliário" (Azevedo, 1988, p. 109).

Esta articulação evidencia característica fundamental das políticas habitacionais brasileiras: sua funcionalidade dual como política social e instrumento de acumulação de capital. O BNH foi estruturado não apenas como mecanismo de efetivação do direito à moradia, mas como estratégia de desenvolvimento econômico centrada no setor da construção civil. Esta dupla funcionalidade estabelece contradições estruturais que limitam persistentemente a efetividade social dos programas habitacionais.

O sistema de financiamento do BNH, baseado na combinação de poupança compulsória (FGTS) e voluntária (SBPE), representou inovação institucional significativa, estabelecendo fontes de

financiamento mais estáveis que as disponíveis à FCP. A adoção de correção monetária e outros mecanismos de proteção patrimonial visou garantir sustentabilidade financeira, evitando a descapitalização que comprometera o programa anterior.

Contudo, esta estrutura de financiamento revela limitação conceitual fundamental: a dependência de recursos baseados na capacidade de poupança estabelece contradição entre a natureza social do direito à moradia e os mecanismos financeiros utilizados para sua efetivação. Esta contradição limitará persistentemente a capacidade do sistema de atender às camadas mais pobres da população, precisamente aquelas para as quais o direito à moradia como direito personalíssimo se revela mais urgente.

A estratificação dos beneficiários em três faixas de renda (popular, econômica e média) evidencia reconhecimento das diferentes capacidades de pagamento, mas também estabelece hierarquização que compromete a universalidade do direito à moradia. Inicialmente direcionado ao "mercado popular" (famílias com renda até três salários mínimos), o BNH progressivamente concentrou recursos no "mercado econômico" e "mercado médio", atendendo populações com maior capacidade de pagamento.

Esta migração do foco programático não representa mero desvio administrativo, mas evidencia tensão estrutural entre sustentabilidade financeira e objetivos sociais. A análise de Azevedo (1988) sugere que esta tensão resulta da inserção das políticas habitacionais na lógica capitalista de acumulação, que privilegia critérios de rentabilidade sobre necessidades sociais.

As Companhias Estaduais e Municipais de Habitação (Cohabs) constituíram instrumentos fundamentais de implementação da política do BNH, atuando como intermediárias entre recursos federais e demandas locais. Funcionando como "incorporadores imobiliários na produção de residências para camadas de renda baixa" (Azevedo, 1988, p. 111), as Cohabs racionalizaram a produção habitacional através de padronização de projetos, aquisição em escala de materiais e eliminação de lucros empresariais.

Esta racionalização representou avanço significativo na capacidade de produção habitacional em larga escala, mas também estabeleceu padrões de padronização arquitetônica que comprometeram aspectos qualitativos essenciais aos direitos da personalidade. A redução da moradia a unidade habitacional básica, desconectada de considerações sobre privacidade, individualidade e desenvolvimento pessoal, evidencia limitações na compreensão da dimensão personalíssima do direito habitacional.

A crise e extinção do BNH em 1986 resultaram da confluência de fatores econômicos (inflação, arrocho salarial) e limitações estruturais do programa. O aumento progressivo da inadimplência, especialmente entre beneficiários de menor renda, evidenciou a inconsistência entre as condições

econômicas nacionais e os critérios de financiamento adotados. As medidas corretivas, como o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) e o Plano de Equivalência Salarial (PES), revelaram-se insuficientes para resolver contradições estruturais.

A análise de do Carmo (2006, p. 33) evidencia que "em função de quedas verificadas nos salários reais, a parcela do financiamento habitacional foi ocupando cada vez maior participação na renda do trabalhador", comprometendo a sustentabilidade social do programa. Esta deterioração das condições de pagamento não resulta apenas de problemas técnicos, mas reflete limitações estruturais de um modelo que subordina o direito social à lógica de mercado.

O período pós-BNH caracterizou-se pela instabilidade institucional e redução significativa dos investimentos habitacionais direcionados às populações de menor renda. A transferência de responsabilidades para a Caixa Econômica Federal, embora tenha mantido estrutura de financiamento, concentrou recursos nos segmentos de renda média, evidenciando o abandono progressivo das camadas mais vulneráveis.

A criação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e da Política Nacional de Habitação (PNH) representa tentativa de reconstrução institucional baseada em princípios participativos e territoriais mais elaborados. O estabelecimento do Sistema Nacional de Habitação (SNH) busca articular agentes nos três níveis governamentais, reconhecendo a complexidade territorial da questão habitacional. Contudo, a mera criação de estruturas participativas não garante efetividade democrática das políticas. A questão fundamental reside na capacidade dessas estruturas de exercer poder efetivo de decisão, superando sua possível função meramente legitimadora de decisões previamente tomadas.

A trajetória histórica das políticas habitacionais brasileiras, da FCP ao BNH, revela padrões persistentes que comprometem a efetivação do direito à moradia como direito da personalidade. A subordinação sistemática de objetivos sociais a interesses econômicos, a vulnerabilidade à captura por grupos de interesse e a instabilidade institucional evidenciam limitações estruturais que transcendem problemas técnicos ou administrativos.

Estas limitações possuem implicações diretas para a efetivação dos direitos personalíssimos através da moradia. Políticas que tratam a habitação prioritariamente como instrumento de política econômica, desconsiderando aspectos como privacidade, segurança, desenvolvimento pessoal e integração comunitária, comprometem dimensões essenciais da dignidade humana.

A experiência histórica sugere que a efetivação plena do direito à moradia como direito personalíssimo exige reformulação conceitual das políticas habitacionais, orientando-as não apenas pela lógica quantitativa da produção de unidades, mas pela qualidade das condições de vida que proporcionam. Esta reformulação deve considerar aspectos como localização, qualidade arquitetônica,

integração urbana e sustentabilidade social, elementos fundamentais para o desenvolvimento integral da personalidade humana.

3. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA COMO O GRANDE “CASE” DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

A análise crítica do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) sob a perspectiva dos direitos da personalidade representa desdobramento necessário da discussão teórica desenvolvida no primeiro capítulo e da avaliação histórica das políticas habitacionais apresentada no segundo. Se o direito à moradia manifesta-se simultaneamente como direito social, fundamental e personalíssimo, torna-se imperativo verificar empiricamente se as políticas contemporâneas conseguem responder adequadamente a esta multidimensionalidade, promovendo não apenas acesso quantitativo à habitação, mas condições qualitativas para o pleno desenvolvimento da dignidade humana.

O PMCMV, lançado em 2009 como componente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), configura-se como a mais ambiciosa tentativa brasileira de articular resposta às demandas habitacionais com estratégias de dinamização econômica. Estabelecido inicialmente com meta de construção de um milhão de moradias, posteriormente ampliada em fases sucessivas, o programa mobilizou recursos significativos e criou arranjo institucional complexo envolvendo diferentes agentes públicos e privados.

A relevância desta análise empírica para a teoria dos direitos da personalidade reside na necessidade de verificar se os resultados alcançados pelo programa efetivamente criam condições para o exercício pleno da dignidade humana através do acesso à moradia adequada. Conforme estabelecido teoricamente, a dignidade humana constitui "o núcleo duro em que se deve centrar a discussão em torno de todos os direitos ditos fundamentais, sociais ou da personalidade", funcionando como "cláusula geral de tutela e promoção da própria pessoa" (Moraes, p. 5).

A mera existência de programas governamentais não garante, por si só, a efetivação dos direitos personalíssimos. É necessária análise rigorosa dos resultados para avaliar correspondência entre objetivos declarados e realizações concretas, verificando se as soluções habitacionais oferecidas promovem efetivamente aspectos essenciais dos direitos da personalidade como privacidade, segurança, desenvolvimento pessoal e integração social.

A avaliação empírica do PMCMV fundamenta-se na análise de dados oficiais fornecidos pelo governo federal através do portal do Ministério das Cidades, repositório que centraliza informações sobre execução do programa e aplicação de recursos públicos. Estas fontes foram selecionadas por sua confiabilidade institucional, periodicidade de atualização e abrangência das informações disponibilizadas.



O recorte metodológico privilegia o banco de dados do "Minha Casa Minha Vida Financiado", que contempla financiamentos fornecidos a pessoas físicas com recursos do FGTS desde 2009. Esta delimitação fundamenta-se no objetivo de analisar especificamente o impacto da política pública como efetivadora dos direitos da personalidade no âmbito individual, considerando a conquista da casa própria através de financiamento como indicador privilegiado desta dimensão pessoal do direito habitacional. O conjunto de dados apresenta estrutura multidimensional abrangente, contemplando informações temporais, geográficas, financeiras, programáticas e sociodemográficas que permitem análises quantitativas robustas sobre alcance territorial, distribuição socioeconômica, volume de recursos mobilizados e características dos beneficiários.

A análise da distribuição regional de recursos do PMCMV revela padrões complexos que evidenciam tanto eficiências quanto distorções na implementação da política habitacional. O programa mobilizou R\$ 54.197.713.383 em subsídios diretos, distribuídos através de subsídios do FGTS (R\$ 48.097.838.190) e do Orçamento Geral da União (R\$ 6.099.875.193), configurando mecanismo sofisticado de apoio financeiro que combina recursos parafiscais e orçamentários.

A região Sudeste concentra o maior volume absoluto de subsídios (R\$ 20.385.943.606), mas apresenta proporcionalmente a menor taxa de subsídio em relação ao valor total financiado (5,7%). Esta aparente contradição revela característica fundamental do programa: beneficiários do Sudeste dependem menos de subsídios governamentais, possivelmente devido a maiores rendimentos familiares e melhores condições de acesso ao crédito habitacional convencional.

Em contraste, a região Nordeste registra a maior proporção de subsídios em relação ao financiamento total (12,4%), evidenciando função redistributiva do programa ao direcionar apoio mais intensivo para regiões historicamente caracterizadas por maiores vulnerabilidades socioeconômicas. Esta diferenciação regional é coerente com o princípio da dignidade humana como orientador das políticas públicas, buscando equalizar condições de acesso independentemente da localização geográfica.

Contudo, estas disparidades possuem implicações diretas para a qualidade das soluções habitacionais e para a efetivação dos direitos personalíssimos. Beneficiários nordestinos, embora recebam subsídios proporcionalmente maiores, podem acessar soluções com menor comprometimento de renda familiar, preservando recursos para outras necessidades e promovendo maior sustentabilidade. Por outro lado, beneficiários do Sudeste e Sul, com menores proporções de subsídio, podem enfrentar maior comprometimento de renda, potencializando riscos de inadimplência e comprometimento do bem-estar familiar.

A análise dos valores médios por unidade habitacional evidencia disparidades significativas que transcendem diferenças regionais de custos de construção. A variação de R\$ 23.774 entre o maior valor

médio (Sudeste: R\$ 115.339) e o menor (Nordeste: R\$ 91.565) representa diferença de 25,9%, sugerindo possíveis disparidades qualitativas nas soluções oferecidas. Esta variação possui implicações diretas para os direitos da personalidade, considerando que valores de financiamento distintos podem resultar em diferenças de qualidade arquitetônica, localização urbana, dimensões das unidades e acesso a amenidades que impactam diretamente aspectos como privacidade, segurança e possibilidades de desenvolvimento pessoal.

A análise dos subsídios médios por unidade confirma padrão redistributivo, com a região Nordeste apresentando o maior apoio governamental por unidade (R\$ 11.361), contrastando com menores subsídios no Sudeste e Sul (R\$ 6.592 e R\$ 6.477, respectivamente). Esta redistributividade é positiva do ponto de vista da equidade social, mas levanta questões sobre uniformidade qualitativa das soluções habitacionais oferecidas.

A análise detalhada por faixas de renda revela adequada calibragem dos critérios de elegibilidade, com progressão consistente dos valores médios de financiamento entre as faixas. Na Faixa 1, destinada às famílias de menor renda, os valores médios apresentam convergência nacional (variação de apenas 13,3%), evidenciando efetividade dos mecanismos de equalização social. Esta convergência é fundamental para a efetivação do direito à moradia como direito personalíssimo, garantindo acesso similar às condições básicas de habitabilidade para famílias vulneráveis independentemente da região. Contudo, nas Faixas 2 e 3, as disparidades regionais aumentam progressivamente, atingindo 23,5% na Faixa 3, refletindo diferentes padrões de qualidade habitacional demandados por beneficiários de renda superior.

A análise das rendas familiares médias confirma adequada estratificação social do programa, com pequenas variações regionais na Faixa 1 (7,0%) que evidenciam consistência na identificação de famílias em extrema vulnerabilidade. Contudo, na Faixa 3, a variação excepcional entre regiões (66,0%) sugere possíveis inconsistências nos critérios de elegibilidade que merecem investigação aprofundada.

A avaliação da relação entre valor de financiamento e renda familiar revela critérios técnicos adequados de análise de capacidade de pagamento, com comprometimento de renda apropriado para diferentes segmentos. Na Faixa 1, esta relação oscila entre 45-48 vezes a renda mensal, indicando comprometimento adequado considerando prazos típicos de financiamento habitacional.

Contudo, a análise territorial revela concentrações que refletem disparidades estruturais. O Nordeste concentra adequadamente 32,2% das unidades da Faixa 1, mas sua baixa participação nas Faixas 2 e 3 (44,4% e 58,0% concentradas no Sudeste, respectivamente) evidencia limitações estruturais para desenvolvimento de segmentos de renda média-alta em regiões menos desenvolvidas.

Esta concentração possui implicações para a sustentabilidade social das políticas habitacionais, sugerindo necessidade de políticas complementares de desenvolvimento regional que ampliem a base de famílias elegíveis para modalidades superiores, promovendo maior diversificação socioeconômica e reduzindo dependência excessiva de programas focalizados na extrema pobreza.

A análise empírica detalhada do PMCMV revela programa de escala notável, com arquitetura de subsídios redistributivos, mas cuja implementação reflete e perpetua desigualdades socioespaciais brasileiras. As disparidades nos valores de financiamento e distribuição territorial entre faixas de renda indicam que a efetivação do direito à moradia não ocorre uniformemente.

Beneficiários em regiões menos desenvolvidas, embora mais contemplados por subsídios na Faixa 1, acessam soluções de menor valor agregado, suscitando questionamentos sobre garantia de padrão qualitativo mínimo essencial à dignidade e ao pleno desenvolvimento da personalidade. Esta diferenciação qualitativa compromete aspectos fundamentais dos direitos personalíssimos como segurança, privacidade e acesso a oportunidades.

A concentração de financiamentos de maior valor no Sudeste aponta para política economicamente eficiente, mas com impacto redistributivo limitado. Esta configuração sugere que uma política habitacional focada predominantemente em metas quantitativas e dinamização da construção civil pode ser insuficiente para concretizar a dimensão personalíssima do direito à moradia.

A investigação empírica corrobora, mas também complexifica, a discussão teórica sobre o direito à moradia como direito da personalidade. Os resultados demonstram que, embora o PMCMV tenha alcançado escala notável, sua implementação revela limitações estruturais para efetivação universal dos direitos personalíssimos através da moradia. As diferenças na qualidade, localização e valor dos imóveis acessados impactam diretamente aspectos centrais dos direitos da personalidade como segurança, privacidade e acesso a oportunidades de desenvolvimento pessoal. Esta constatação evidencia que a mera provisão quantitativa de unidades habitacionais, embora necessária, é insuficiente para garantir efetivação plena da dimensão personalíssima do direito habitacional.

A análise sugere necessidade de reequilíbrio das políticas habitacionais que incorpore indicadores qualitativos e mecanismos de ajuste regional mais sofisticados. A implementação de pisos qualitativos mínimos para todas as regiões poderia garantir que diferenças nos valores de financiamento não comprometam elementos essenciais da moradia adequada. Simultaneamente, a criação de indicadores compostos que considerem quantidade, qualidade, localização e impacto no desenvolvimento pessoal poderia orientar aperfeiçoamentos futuros, garantindo adequado balanceamento entre eficiência econômica e equidade social na implementação de programas habitacionais.

A análise empírica do PMCMV evidencia que políticas habitacionais contemporâneas, embora avancem quantitativamente, enfrentam limitações estruturais para efetivação plena do direito à moradia como direito da personalidade. A persistência de disparidades qualitativas regionais e por faixas de renda compromete a universalidade do direito e sua capacidade de promover desenvolvimento integral da dignidade humana.

Conclui-se que a efetividade de futuras políticas habitacionais depende de reformulação conceitual que transcenda abordagens meramente quantitativas para incorporar dimensões qualitativas essenciais aos direitos personalíssimos. Esta reformulação deve orientar-se pelo princípio da dignidade humana como núcleo irreduzível, garantindo não apenas um teto, mas condições habitacionais que promovam efetivamente privacidade, segurança, desenvolvimento pessoal e integração social.

A experiência do PMCMV, com seus avanços e limitações, oferece base empírica robusta para desenvolvimento de políticas futuras mais efetivas na articulação entre objetivos econômicos e sociais. A perspectiva dos direitos da personalidade fornece marco conceitual essencial para esta evolução, exigindo que políticas habitacionais sejam concebidas e avaliadas não apenas por sua eficiência quantitativa, mas por sua capacidade de promover dignidade humana em sua plenitude multidimensional.

CONCLUSÃO

A presente investigação sobre o direito à moradia como direito da personalidade no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida revela a complexidade inerente à efetivação de direitos fundamentais através de políticas públicas habitacionais. A análise integrada dos aspectos teóricos, históricos e empíricos evidencia tanto avanços significativos quanto limitações estruturais persistentes que comprometem a plena realização da dignidade humana através do acesso à moradia adequada.

A fundamentação teórica desenvolvida no primeiro capítulo estabeleceu que o direito à moradia transcende classificações doutrinárias tradicionais, manifestando-se simultaneamente como direito social, fundamental e da personalidade. Esta multidimensionalidade encontra seu fundamento nuclear na dignidade da pessoa humana, que constitui "a categoria fundante e nuclear do direito à moradia" (Stefaniak, 2010, p. 244). A compreensão de que a moradia representa não apenas abrigo físico, mas condição essencial para o desenvolvimento pleno da personalidade, estabeleceu marco conceitual que orientou toda a análise subsequente.

Esta perspectiva multidimensional revelou-se fundamental para compreender as limitações das políticas habitacionais historicamente implementadas no Brasil. A análise histórica evidenciou que abordagens que tratam a moradia prioritariamente como questão de política econômica ou controle

social, desconsiderando sua dimensão personalíssima, produzem resultados estruturalmente inadequados para a efetivação da dignidade humana.

A evolução conceitual do direito à moradia, desde sua ausência nas primeiras décadas do século XX até sua positivação como direito fundamental social em 2000, reflete processo gradual de reconhecimento de sua importância para a construção da cidadania plena. Contudo, conforme demonstrado pela análise histórica, este reconhecimento formal não garantiu automaticamente políticas efetivas para sua materialização, evidenciando a importância da perspectiva dos direitos da personalidade para orientar reformulações conceituais e práticas.

A trajetória das políticas habitacionais brasileiras, desde a Fundação Casa Popular até o Banco Nacional da Habitação, revela padrões persistentes que comprometem a efetivação do direito à moradia como direito personalíssimo. A subordinação sistemática de objetivos sociais a interesses econômicos, a vulnerabilidade à captura por grupos de interesse e a instabilidade institucional constituem limitações estruturais que transcendem problemas meramente técnicos ou administrativos.

A experiência do BNH, embora tenha representado avanço na capacidade de produção habitacional em larga escala, evidenciou contradições fundamentais entre a lógica de acumulação capitalista e os objetivos de justiça social. A progressiva concentração de recursos nos segmentos de maior capacidade de pagamento, em detrimento das populações mais vulneráveis, demonstra como critérios aparentemente técnicos podem reproduzir e aprofundar desigualdades sociais existentes.

Estas limitações históricas possuem implicações diretas para a efetivação dos direitos personalíssimos através da moradia. Políticas que reduzem a habitação a unidade física básica, desconsiderando aspectos como privacidade, segurança, desenvolvimento pessoal e integração comunitária, comprometem dimensões essenciais da dignidade humana identificadas no marco teórico.

A análise empírica do PMCMV evidencia avanços significativos em relação às políticas anteriores. O programa conseguiu estabelecer escala de atendimento sem precedentes na história das políticas habitacionais brasileiras, mobilizando mais de R\$ 54 bilhões em subsídios diretos e beneficiando milhões de famílias em todo território nacional. A arquitetura de subsídios do programa demonstra sofisticação técnica e orientação redistributiva, direcionando apoio governamental mais intensivo para regiões historicamente caracterizadas por maiores vulnerabilidades socioeconômicas. A região Nordeste, que apresenta a maior proporção de subsídios em relação ao financiamento total (12,4%), exemplifica esta função redistributiva, evidenciando esforço de equalização territorial das condições de acesso.

A estratificação adequada por faixas de renda, com convergência nacional dos valores médios na Faixa 1 (variação de apenas 13,3%), demonstra efetividade dos mecanismos de equalização social para as populações mais vulneráveis. Esta convergência é fundamental para a efetivação do direito à moradia

como direito personalíssimo, garantindo acesso similar às condições básicas de habitabilidade independentemente da localização geográfica.

O programa também conseguiu articular objetivos habitacionais com estratégias de desenvolvimento econômico, promovendo geração de empregos no setor da construção civil e dinamizando economias locais. Esta articulação representa evolução conceitual importante em relação às políticas anteriores, reconhecendo que políticas habitacionais podem contribuir simultaneamente para objetivos sociais e econômicos.

Contudo, a análise revela limitações estruturais significativas que comprometem a efetivação plena do direito à moradia como direito da personalidade. As disparidades nos valores médios de financiamento entre regiões (variação de R\$ 23.774, representando 25,9% de diferença) sugerem possíveis disparidades qualitativas nas soluções habitacionais oferecidas que impactam diretamente aspectos essenciais dos direitos personalíssimos.

A concentração progressiva de recursos nas regiões mais desenvolvidas, especialmente nas Faixas 2 e 3, revela reprodução das desigualdades regionais existentes. O Sudeste concentra 58% das unidades da Faixa 3, enquanto Norte e Nordeste participam com apenas 2,9% e 10,6%, respectivamente, evidenciando limitações estruturais para desenvolvimento de segmentos de renda média-alta em regiões menos favorecidas.

Esta concentração possui implicações diretas para a sustentabilidade social das políticas habitacionais, sugerindo que o programa, embora tenha promovido acesso habitacional, pode ter contribuído para perpetuação de padrões de desigualdade territorial que comprometem a universalidade do direito à moradia. A análise também evidencia que beneficiários em regiões menos desenvolvidas, embora recebam subsídios proporcionalmente maiores na Faixa 1, acessam soluções de menor valor agregado, suscitando questionamentos sobre a garantia de padrão qualitativo mínimo essencial à dignidade e ao desenvolvimento da personalidade.

Com base na análise integrada desenvolvida, propõe-se conjunto de diretrizes para reformulação das políticas habitacionais brasileiras orientadas pela perspectiva dos direitos da personalidade: Estabelecimento de padrões mínimos de qualidade habitacional que considerem não apenas aspectos construtivos básicos, mas dimensões essenciais aos direitos personalíssimos como privacidade, segurança, adequação dimensional e integração urbana. Estes pisos devem ser aplicados universalmente, garantindo que diferenças regionais nos valores de financiamento não comprometam elementos fundamentais da moradia adequada.

Criação de sistema de monitoramento que transcenda indicadores quantitativos tradicionais (unidades produzidas, recursos investidos) para incorporar dimensões qualitativas como satisfação dos

beneficiários, impacto no desenvolvimento pessoal, integração comunitária e acesso a oportunidades urbanas. Estes indicadores devem orientar ajustes programáticos contínuos.

Implementação de índices regionais de ajuste que considerem simultaneamente custos de construção, níveis de renda local e objetivos de convergência territorial. Estes mecanismos devem garantir maior equidade na relação financiamento-renda entre regiões, promovendo condições similares de acesso independentemente da localização geográfica. Articulação das políticas habitacionais com estratégias de geração de renda, qualificação profissional e desenvolvimento econômico regional, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Esta integração visa ampliar a base de famílias elegíveis para faixas de renda superior, promovendo diversificação socioeconômica e reduzindo dependência de programas focalizados na extrema pobreza.

Estabelecimento de estruturas participativas com poder efetivo de decisão sobre aspectos qualitativos dos programas habitacionais, superando funções meramente consultivas para exercer controle social sobre localização, qualidade construtiva e integração urbana dos empreendimentos. Elaboração de normativa específica que reconheça e regule aspectos dos direitos da personalidade relacionados à moradia, estabelecendo critérios jurídicos claros para privacidade, segurança, adequação familiar e desenvolvimento pessoal nas políticas habitacionais.

A investigação desenvolvida demonstra que o reconhecimento do direito à moradia como direito da personalidade oferece perspectiva analítica fundamental para compreensão e aperfeiçoamento das políticas habitacionais brasileiras. Esta abordagem exige que políticas habitacionais sejam concebidas e avaliadas não apenas por sua eficiência quantitativa, mas por sua capacidade de promover dignidade humana em sua plenitude multidimensional.

O Programa Minha Casa Minha Vida, embora represente avanço significativo na escala e sofisticação técnica das políticas habitacionais, revela limitações estruturais que comprometem a efetivação universal do direito à moradia como direito personalíssimo. Suas realizações quantitativas são inegáveis, mas a persistência de disparidades qualitativas regionais e por faixas de renda evidencia necessidade de reformulação conceitual das políticas habitacionais.

A experiência histórica das políticas habitacionais brasileiras, desde a Fundação Casa Popular até o PMCMV, revela padrões de subordinação de objetivos sociais a interesses econômicos que comprometem a efetivação dos direitos personalíssimos. Superar estas limitações exige não apenas ajustes técnicos, mas transformação conceitual que coloque a dignidade da pessoa humana como núcleo irreduzível das políticas habitacionais.

A perspectiva dos direitos da personalidade fornece marco conceitual essencial para esta transformação, orientando políticas futuras para transcender abordagens meramente quantitativas e

incorporar dimensões qualitativas essenciais ao desenvolvimento integral da personalidade humana. Apenas através desta reformulação conceitual será possível garantir que o direito à moradia efetivamente contribua para a construção de uma sociedade democrática, justa e solidária, conforme preconizado pela Constituição Federal.

A pesquisa evidencia, portanto, que a efetivação plena do direito à moradia como direito da personalidade representa desafio que transcende questões técnicas de política pública, exigindo transformação cultural e institucional que reconheça a habitação não apenas como necessidade básica, mas como direito fundamental ao desenvolvimento da dignidade humana. Esta transformação constitui imperativo ético e jurídico para a construção de políticas habitacionais verdadeiramente emancipatórias e promotoras da justiça social.

REFERÊNCIAS

ALEMÁN, Lázaro Manuel. La vivienda en el Centro Histórico Habanero: Nuevas Políticas Habitacionales y un Cambio de Perspectiva. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 16, n. 02, p. 21–47, 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/78968>. Acesso em: 28 mar. 2025.

ALMEIDA, Fernando Rodrigues de; SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MOTTA, Ivan Dias. O estado da arte da natureza dos direitos da personalidade. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais-PR, v. 17, n. 7, p. 1-21, 2024.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **O BNH: o novo regime e a política habitacional**. In: Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 37-46.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? Texto para Discussão, n. 2116. Rio de Janeiro: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** (IPEA), 2015.

BALTAZAR, Cristina Gomes. Banco Nacional da Habitação: o percurso para elaboração das políticas públicas habitacionais no Brasil. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 8, n. 39, 2021.

BELTRÃO, S. R. Direito da personalidade: natureza jurídica, delimitação do objeto e relações com o direito constitucional. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. 2, n. 1, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público, n. 13, p. 134-144, 1996.

CAMILO, Tiago Antônio; VASCONCELOS, Rafael Spindola. Análise do Programa Minha Casa Minha Vida, e os próximos passos para reduzir o déficit habitacional segundo a literatura. **Research, Society and Development**, v. 12, n. 1, 2023.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta da (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: **Revista Unesp**; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues. Os direitos da personalidade como direitos essenciais e a subjetividade do direito. **Revista Jurídica Cesumar** - Mestrado, v. 6, n. 1, p. 241-266, 2006.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: MCidades, 2011.

HERRERA FLORES, Joaquim. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. **Políticas públicas sociais: a cidade e a habitação em questão**. Curitiba: Intersaberes, 2017.

KRAUSE, Cleandro; BALDIMM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para Discussão, n. 1853. Rio de Janeiro: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2013.

MAGALHÃES, I. da S. Programa Minha Casa, Minha Vida 2: novo momento, características e agentes. In: **Encontro Nacional da Indústria da Construção**, 83., 2011, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Ministério das Cidades, 2011. p. 1-13.

MARTINS, Inocencio. A neoconstitucionalização do direito e o estatuto da cidade. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 813–820, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.62906. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/62906>. Acesso em: 28 mar. 2025.



MARTINS, Raphael Martins de; LIMA, Caroline Magalhães. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida não resolveu o déficit habitacional?: Reflexões sobre a questão da habitação no Brasil. In: **Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, 16., 2018, Vitória. Anais [...]. Vitória: UFES, 2018.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. **A questão habitacional no Brasil**. Mercator, Fortaleza, v. 16, e16015, 2017.

NACIONES UNIDAS, **Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos**. HRI/GEN/1/Rev. 7, mayo, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segurança espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: **Encontro Nacional da ANPUR**, 16., 2015, Belo Horizonte. Anais [...]. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

QUIRINO, Bruno Silva et al. Análise do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida nas perspectivas da inovação social e a evolução das políticas públicas. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 97-177, set./dez. 2015.

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

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. Texto para Discussão. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 1999.

SANTOS, Leandro Wolpert dos. Polícia de defesa nacional do Brasil: uma política de Estado ou de governo? **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 5, n. 2, p. 165-190, jul./dez. 2015.

SCHREIBER, A. Direito à moradia como fundamento para impenhorabilidade do imóvel residencial do devedor solteiro. In: RAMOS, C. L. S. R. et al. (org.). **Diálogos sobre direito civil: construindo a racionalidade contemporânea**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SHIMIZU, J. Y. **Projeção de impactos econômicos do Programa Minha Casa, Minha Vida: uma abordagem de Equilíbrio Geral Computável**. 2010. 89 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SILVA, Allan Gustavo Freira da et al. A relação entre o Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan./abr. 2017.

SILVA, Marlon Lima da; TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 401-417, nov. 2015.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SILVA, Tatiana Manna Bellasalma e; ITODA, Eloise Akiko Vieira. Direitos da personalidade e o julgamento Aida Curi: análise sobre a (in)aplicabilidade do direito ao esquecimento no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, v. 6, n. 1, p. 1-25, 2023.



SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SOUZA, Bruna Caroline Lima de. Direito à moradia como direito da personalidade? **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 6, n. 17, p. 50, 2024.

SOUZA, Celina. **Política pública: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto prático com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2013.

SPINK, M. J. P. et al. O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, 2020.

STEFANIAK, João Luiz. Efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 8, n. 8, p. 237-256, jul./dez. 2010.

SZANIAWSKI, Elimar. Direitos da personalidade e sua tutela. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005.

VENDRAME, Alan; MORENO, Jamile Coelho. Saúde como garantia fundamental: uma perspectiva da evolução constitucional e histórica das políticas públicas. In: **Direitos sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas previsões sociais**. Birigui: Boreal, 2011.

VIEIRA DE ALMEIDA ANDRADE, H. M. et al. A efetividade da política habitacional no Brasil: o Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 20, n. 35, p. 104-122, 2023.

ZANINI, Leonardo Estavam de Assis; QUEIROZ, Odete Novais Carneiro. O direito geral da personalidade: do surgimento ao reconhecimento no Brasil. **Juris Plenum**, v. 16, n. 93, maio 2020.

Sobre os autores:**Isabela Teixeira de Menezes Reino**

Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Cesumar (UNICESUMAR), bolsista CAPES/PROSUP, advogada e professora.

Universidade Cesumar - UNICESUMAR

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-6475-5930>

E-mail: 7menezesisabela@gmail.com

Dirceu Pereira Siqueira

Coordenador e Professor Permanente do Programa de Doutorado e Mestrado em Direito da Universidade Cesumar, Maringá, PR (UniCesumar); Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal), Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino - ITE/Bauru, Especialista Lato Sensu em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário de Rio Preto, Pesquisador Bolsista - Modalidade Produtividade em Pesquisa para Doutor - PPD - do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICETI), Professor no curso de graduação em direito do Centro Universitário Unifafibe (UNIFAFIBE), Professor Convidado do Programa de Mestrado University Missouri State - EUA, Editor da Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Qualis A2), Consultor Jurídico, Parecerista, Advogado.

Universidade Cesumar - UNICESUMAR

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3134794995883683> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9073-7759>

E-mail: dpsiqueira@uol.com.br