



# RDPC

Revista de Direito Público  
Contemporâneo

ISSN 2594-813X



# RDPC

## Revista de Direito Público Contemporâneo

Ano nº 08 | Volume nº 01 | Edição Nº 01 | Janeiro/Junho 2024  
Año nº 08 | Volumen nº 01 | Edición Nº 01 | Enero/Junio 2024

**Fundador:**

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.**

**Editor-Chefe | Editor-Jefe:**

**Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ/UNIRIO.**

**Co-Editor | Coeditor:**

**Prof. Dr. Alexander Espinoza Rausseo, Universidad d Las Americas.**



**Revista de Direito Público Contemporâneo**  
**Revista de Derecho Público Contemporáneo**  
**Journal of Contemporary Public Law**

**Conselho Editorial Internacional | Consejo Editorial Internacional**  
**International Editorial Board**

Sr. Alberto Levi, Università di Modena e Reggio Emilia, Emilia-Romagna, Itália.  
Sr. Alexander Espinoza Rausseo, Instituto de Estudios Constitucionales, IEC, Caracas, Venezuela.  
Sr. Jorge Miranda, Universidade de Lisboa, ULISBOA, Lisboa, Portugal.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Región de los Ríos, Chile, Chile  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha.  
Sra. María Laura Böhm, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.  
Sr. Mustava Avci, University of Anadolu Faculty of Law, Eskişehir, Turquia.  
Sr. Olivier Deschutter, New York University, New York, USA.

**Conselho Editorial Nacional | Consejo Editorial Nacional**  
**National Editorial Board**

Sra. Adriana Scher, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UNIBRASIL, Curitiba, PR.  
Sra. Ana Lúcia Pretto Pereira, Centro Universitário Autônomo do Brasil, UniBrasil, Curitiba, PR, Brasil.  
Sr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.  
Sr. Braulio de Magalhães Santos, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Governador Valadares, MG, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, SP, Brasil.  
Cavichioli Paulo Afonso Cavichioli Carmona, UNICEUB - Centro Universitário de Brasília, Brasil  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.  
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.  
Sr. Diogo R. Coutinho, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, Brasil.  
Sr. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (in memoriam), Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Emerson Gabardo, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Curitiba, PR, Brasil.  
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural e do Estado do Rio de Janeiro, UFRRJ/UNIRIO, RJ, Brasil.  
Sr. Eros Roberto Grau, Instituto Brasileiro de Direito Público, IDP, Brasília, DF, Brasil.  
Sr. Flávio Roberto Baptista, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, SP, Brasil.  
Frederico Augusto Pasdchoal, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Santa Catarina, Brasil., Brasil  
Sr. Ingo Sarlet, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC, RS, Brasil.  
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, São Paulo, Brasil.  
Sr. Jamir Calili, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, MG, Brasil.  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piriá, PI, Brasil.  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Curitiba, PR, Brasil.  
Sr. Philip Gil França, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC-RS, Brasil.  
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil  
Sr. Rafael Santos de Oliveira, Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, RS, Brasil.  
Sra. Regina Vera Villas Boas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUCSP, São Paulo, SP, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.  
Sr. Yuri Schneider, Universidade do Oeste de Santa Catarina, UNOESC, SC, Brasil.

**Avaliadores | Evaluadores | Evaluators**

Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal 2  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, US, Sevilha, Espanha. 2  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.2  
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, RJ, Brasil.  
Sr. Flávio Antonio de Oliveira, Universidade Santa Cecília, UNISANTA, São Paulo, SP, Brasil. 2  
Sr. Manoel Messias Peixinho, Pontifícia Universidade Católica, PUC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Dr. Plauto Cavalcante Lemos Cardoso, Associação Argentina de Justiça Constitucional (AAJC), Brasil 2  
Sra. Samara de Oliveira Pinho, Universidade Federal do Ceará, UFC, Ceará, Brasil.  
Sr. Yan Capua Charlot, Universidade Federal do Sergipe, Aracaju, SE, Brasil., Brasil 2

## O DIREITO À MORADIA NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### THE RIGHT TO HOUSING IN BRAZIL: ADVANCES AND SETBACKS IN PUBLIC POLICIES

Ana Flávia Costa Eccard<sup>1</sup>

Rogério Borba<sup>2</sup>

Jordana Teza<sup>3</sup>

**RESUMO:** O artigo examina a trajetória do direito à moradia no Brasil, analisando os avanços e retrocessos das políticas habitacionais ao longo das últimas décadas. A partir de uma perspectiva histórica, jurídica e social, o estudo investiga como diferentes governos estruturaram políticas públicas para enfrentar o déficit habitacional e como essas políticas foram impactadas por processos de financeirização e mudanças na governança urbana. O trabalho enfatiza os períodos de desmonte e retomada das iniciativas habitacionais, abordando o impacto da exclusão social, da especulação imobiliária e da ausência de um planejamento urbano inclusivo. Além disso, discute como a moradia está intrinsecamente ligada ao direito à cidade, à dignidade humana e à justiça socioespacial, especialmente no contexto do Sul Global. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental e revisão

---

<sup>1</sup> Advogada, docente permanente do Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável da Unifacvest na disciplina de Governança Ambiental e Planejamento Urbano. Graduada em Filosofia pela UERJ e em Direito na UVA. Mestre em Filosofia pela PUC- Rio. Doutora em Direito pelo PPGD UVA . Doutoranda do PPGFIL UERJ. Pós-Graduada em Direito Constitucional pela UCAM/OAB, Pós-Graduada em Direito Previdenciário, advocacia feminista: os direitos da mulher e LGPD

<sup>2</sup> É Professor Permanente do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Desenvolvimento Sustentável da UNIFACVEST. Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro. Possui graduação em Direito pela Universidade Cândido Mendes e Mestrado em Direito pelo Centro Universitário Fluminense.

<sup>3</sup> Mestre em direito pelo PPGD Veiga de Almeida, Professora de Direito, Palestrante e Pesquisadora, Advogada, Graduada em Direito pela Universidade Veiga de Almeida, Pós-graduada em Direito Previdenciário, em Advocacia Feminina e os Direitos da Mulher, em Direito Privado e Pós-graduanda em Direito Civil e Processual Civil ambas pela Legale Educacional. Membro dos Grupos de Pesquisa reconhecidos pelo DGP/CNPQ: Observatório do Direito Eleitoral UERJ, Laboratório de Governo; Integridade e Ética de Políticas Públicas para Cidades Inteligentes UERJ

bibliográfica, sustentada por um núcleo teórico que envolve autores como Milton Santos, David Harvey, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik. Por fim, o estudo propõe reflexões sobre a necessidade de consolidar a política habitacional como uma política de Estado, capaz de garantir habitação digna e acessível como um direito fundamental, e não como um ativo financeiro subordinado às dinâmicas de mercado.

**PALAVRAS-CHAVES:** Direito à moradia; política habitacional; mercado; habitação digna

**ABSTRACT:** This article examines the trajectory of the right to housing in Brazil, analyzing the advances and setbacks of housing policies over the last decades. From a historical, legal and social perspective, the study investigates how different governments structured public policies to address the housing deficit and how these policies were impacted by processes of financialization and changes in urban governance. The work emphasizes the periods of dismantling and resumption of housing initiatives, addressing the impact of social exclusion, real estate speculation and the lack of inclusive urban planning. In addition, it discusses how housing is intrinsically linked to the right to the city, human dignity and socio-spatial justice, especially in the context of the Global South. The research adopts a qualitative approach, based on documentary analysis and bibliographic review, supported by a theoretical core that involves authors such as Milton Santos, David Harvey, Ermínia Maricato and Raquel Rolnik. Finally, the study proposes reflections on the need to consolidate housing policy as a State policy, capable of guaranteeing decent and affordable housing as a fundamental right, and not as a financial asset subordinated to market dynamics.

**KEYWORDS:** Right to housing; housing policy; market; decent housing

## I. INTRODUÇÃO

A palavra habitação tem suas raízes na etimologia latina, derivando de *habitare*, que significa “residir frequentemente” ou “ter morada”. Mas habitação,

no sentido mais profundo, é mais do que apenas paredes que abrigam ou um teto que protege; ela envolve a construção de um sentimento de pertencimento, de enraizamento no mundo. Habitar é criar laços com o espaço, sujeito e ambiente, onde uma casa se transforma em lar, onde tijolos se transmutam em refúgio, onde a vida se desenha e se realiza.

Nesse espaço de morada, onde as histórias acontecem, a habitação se torna um sentimento e um direito fundamental. Não é apenas o direito de possuir um endereço, mas de existir plenamente, e em segurança projetar um futuro. O direito à moradia é o direito de participar da teia urbana como alguém que pertence, que se conecta, que constrói e é construído pelas ruas, pelos bairros, pelas comunidades.

O direito à cidade está para além do exercício de uso dos equipamentos urbanísticos, ele é um conjunto de ideias que traduzem o acesso à produção de cidades que permitem o viver em um espaço urbano em oposição a uma dinâmica pautada simplesmente no valor de troca. O espaço urbano é um lugar de encontro, onde acontece a promoção de sentimentos como o pertencimento e a alteridade numa comunhão de liberdade. É um direito humano e coletivo que garante a todo cidadão o direito de habitar, de usufruir das cidades de forma organizada e acessível.

A dimensão do habitar é também um constituinte das subjetividades humanas: molda a maneira de viver, amar e criar. Quando se nega esse direito básico, apaga-se a construção de histórias, de sonhos e torna-se a vida um fardo, mero viver. É a partir dessa compreensão que se torna urgente discutir as políticas habitacionais no Brasil, sua trajetória marcada por avanços e retrocessos, e como o desmonte das principais iniciativas entre 2016 e 2022 impactou essa vivência, transferindo incerteza para milhões de pessoas.

As questões relacionadas à habitação se dão sob o prisma da garantia e da segurança, inerentes à dignidade da pessoa humana; seu viés é o da proteção da camada mais vulnerável da sociedade. É de interesse do Estado, para além das questões sociais, as questões de sustentabilidade, que guardam relação direta com as condições socioeconômicas da população. Primar pela harmonia entre a sustentabilidade e o acesso à moradia digna é trabalhar para amenizar os problemas urbanísticos da cidade.

O objetivo deste artigo é analisar os impactos e limitações das políticas habitacionais, especialmente no contexto da retomada das iniciativas a partir de 2023. A reflexão aqui proposta é motivada pela necessidade de compreender a crise habitacional que se agrava, a financeirização da moradia e o aumento da desigualdade urbana, e a pressão da emergência climática sobre as cidades. Porque habitar não é só estar: é existir com dignidade, com a certeza de que o lugar que chamamos de lar é verdadeiramente nosso.

## II. MÉTODO

O método adotado neste artigo é baseado em uma abordagem qualitativa, estruturada sob a orientação teórica proposta por Lakatos e Marconi (2003), que enfatiza a necessidade de um programa de pesquisa científico sustentado por um núcleo teórico central e hipóteses auxiliares ajustáveis. A investigação tem como núcleo teórico o conceito de direito à cidade e a crítica à financeirização da habitação, que orientam todas as análises subsequentes. Para a coleta de dados, empregamos análise documental e revisão bibliográfica. Foram examinados documentos oficiais, legislações, relatórios de instituições públicas e privadas, e dados de políticas habitacionais para fornecer um panorama detalhado das mudanças e impactos no setor habitacional brasileiro. Ademais, utilizamos estudos selecionados para exemplificar os efeitos concretos das políticas públicas, com ênfase no período de desmonte (2016-2022) e na retomada a partir de 2023.

A análise dos dados segue uma perspectiva crítico-interpretativa, com o objetivo de compreender as relações entre políticas habitacionais, desigualdade urbana e emergência climática. As hipóteses auxiliares são constantemente confrontadas permitindo ajustes na interpretação e garantindo que o estudo se mantenha flexível e responsivo às complexidades do tema. A metodologia assegura rigor científico, promovendo uma análise e busca contribuir para o debate acadêmico e político sobre habitação e planejamento urbano no Brasil.

### III. DESENVOLVIMENTO

#### 3.1. DO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Para compreender a trajetória das políticas habitacionais no Brasil, importa olhar para o período de colonização como um ponto de partida que moldou o território de forma desigual, instaurando uma lógica espacial que privilegia determinados grupos e marginaliza outros. Desde então o espaço brasileiro foi organizado conforme interesses econômicos e de poder, gerando uma estrutura que continua a impactar a distribuição de moradia. Milton Santos (1996) ensina que "descolonizar é olhar o mundo com os próprios olhos, pensá-lo do ponto de vista próprio" completa ainda que "o centro do mundo está em todo lugar, o mundo é o que se vê de onde se está".

A hermenêutica de Milton Santos convida a uma ruptura com as narrativas dominantes, especialmente aquelas que historicamente impuseram visões de mundo eurocêntricas e hegemônicas, negando a pluralidade de experiências e saberes locais. Descolonizar, segundo Santos, significa reivindicar a capacidade de cada povo e cultura de interpretar e entender o mundo a partir de suas próprias vivências, referências e contextos. É um ato de afirmação e resistência que promove uma ocupação do espaço de forma crítica, na qual as vozes silenciadas são ouvidas.

A frase "O centro do mundo está em todo lugar, o mundo é o que se vê de onde se está" reforça essa ideia ao afirmar que não existe um único ponto de referência universal para a compreensão da realidade. Em vez disso, cada lugar possui a sua centralidade, sua importância, e cada perspectiva local tem a legitimidade de contribuir para a construção de um entendimento global.

Aplicar esse ensinamento à análise de políticas habitacionais e ao direito à cidade, por exemplo, implica reconhecer que as soluções para a crise habitacional devem emergir da compreensão das especificidades e das realidades locais. Não é suficiente importar modelos estrangeiros ou replicar paradigmas que não dialogam com a complexidade e diversidade do território

brasileiro. É necessário escutar e valorizar o saber popular, as formas de resistência e organização social, e as estratégias desenvolvidas para sobreviver e prosperar.

Milton Santos nos convida, assim, a um processo de emancipação do pensamento, onde a geografia se torna uma ferramenta para entender as desigualdades e injustiças que se manifestam no espaço. Esse olhar descolonizado transforma a maneira como pensamos políticas públicas, urbanismo e desenvolvimento territorial, promovendo uma visão que coloca a dignidade humana, o pertencimento e a diversidade no centro das decisões. É um chamado para ressignificar o espaço a partir daquilo que é vivido e sentido por quem realmente o habita e o constrói, estabelecendo um novo paradigma de justiça social e territorial. Existe uma relação muito enraizada entre os espaços e o poder que moldam as relações dos seres humanos com os lugares. A compreensão de território, da cidade enquanto lugar de pertencimento, de proteção e de vida se justifica a partir do entendimento de Milton Santos (1999), que diz que “o território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”.

Milton Santos (1996) nos oferece um arcabouço teórico para compreender essa construção espacial da cidade enquanto território. Ele define o espaço geográfico como uma totalidade dinâmica, resultado da interação entre o sistema de objetos (estruturas físicas e infraestruturas) e o sistema de ações (práticas e relações sociais). Essa indissociabilidade merece destaque, pois evidencia que o espaço não é apenas um conjunto de objetos fixos, mas um campo onde ocorrem ações humanas que dão significado e criam dinâmicas de poder e desigualdade.

Em retomada a questão histórica, tem-se que a colonização do Brasil teve um impacto na configuração da desigualdade territorial no país. No século XVI, as estruturas sociais e econômicas foram moldadas de maneira a favorecer uma elite agrária, resultando em uma distribuição desigual de terras e recursos. Nessa medida, Mbembe (2018, p. 38) afirma, ao falar sobre a configuração de territórios colonizados, que “a violência constitui a forma original do direito, e a

exceção proporciona a estrutura da soberania”. O que revelaria o modo pelo qual houve a demarcação do controle físico e, por conseguinte, do controle total sobre as relações.

A concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, resultou em uma dinâmica socioespacial de marginalização daqueles que não pertenciam a essa parcela minoritária da população que acumulou a riqueza oriunda da exploração da força de trabalho das pessoas escravizadas, cujas contribuições e direitos foram sistematicamente desconsiderados (Araújo, 2020). Esse padrão de exploração e exclusão social distribuiu as bases para a desigualdade que persiste até os dias atuais, refletindo-se em disparidades regionais e socioeconômicas (Barros, 2022).

A estrutura fundiária brasileira, consolidada pela Lei de Terras de 1850, também desempenhou um papel na desigualdade territorial. Determinando um mercado de terras que favorece a apropriação privada e a especulação, dificultando o acesso à terra para os trabalhadores rurais e pequenos agricultores (Silva, 2023). Essa dinâmica territorial, marcada pela concentração de propriedades, é um dos principais fatores que explicam a desigualdade econômica e social no Brasil contemporâneo (Araújo & Flores, 2017).

Os fenômenos que circunscrevem as dinâmicas próprias da colonialidade ecoam ainda na atualidade imbuídos de práticas de poder em diferentes níveis. Ainda que do ponto de vista jurídico haja independência em relação aos processos coloniais, tem-se que em variados aspectos haja um atrelamento com esse histórico marcado pela violência e pela segregação.

Em retomada a o geógrafo para discutir o conceito de lugar. Para Santos (1996), o lugar é o espaço da vida cotidiana, onde as pessoas vivem, trabalham e constroem relações sociais. Ele afirma que o lugar deve ser estudado, não apenas descrito, porque é nele que as contradições da totalidade espacial se manifestam de maneira mais visível e concreta. A partir desse prisma é possível perceber que as políticas habitacionais não podem ser analisadas de forma isolada; elas estão inseridas em um contexto histórico, social e geográfico mais amplo, onde as dimensões de poder, desigualdade e exclusão se entrelaçam.

O entendimento da habitação e do espaço, portanto, passa por reconhecer que o espaço da vida está em constante transformação, sendo

marcado por relações de produção e consumo que perpetuam desigualdades. As políticas habitacionais devem ser vistas não apenas como respostas a um problema social, mas como intervenções em um espaço geográfico complexo, onde a interação entre sistemas de objetos e ações humanas cria realidades específicas que afetam diretamente a qualidade e a dignidade de vida das pessoas.

Ainda nesse percurso cabe compreender a dimensão jurídica da habitação, assim suscita-se analisar o direito à moradia, um direito humano fundamental que garante a todos os indivíduos o acesso a uma habitação adequada, segura e digna, o que seria inerente à condição justa e equânime do uso dos espaços e da efetivação da dignidade da pessoa humana. Este direito é reconhecido em diversas legislações internacionais e nacionais, sendo considerado relevante para a realização de outros direitos humanos, como o direito à saúde, à educação e à segurança. Em âmbito global, a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que toda pessoa tem o direito a um padrão de vida adequado que assegure saúde e bem-estar, incluindo moradia (Rangel & Costa, 2021). No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, inclui a moradia como um direito social, reforçando a responsabilidade do Estado em garantir esse acesso (Rangel & Costa, 2021).

Historicamente, a luta pelo direito à moradia no Brasil está ligada ao contexto socioeconômico e político do país. Desde o processo de formação do Estado, a propriedade da terra e o acesso à moradia digna eram e continuam sendo privilégios de uns em detrimento de outros. Dentre os fatores contribuintes para formação dos territórios, pode-se elencar também a urbanização acelerada no século XX, especialmente nas décadas de 1950 e 1960, a migração em massa para as cidades resultou em um crescimento desordenado e na formação de favelas, evidenciando a necessidade urgente de políticas habitacionais (Silva, 2023).

Diante de uma herança contextualizada em um cenário de abusos, exercícios de poder, segregação e ausência de políticas eficazes, o povo se movimenta, questiona, pressiona e começa a reivindicar a partir da década de 1980 o direito à moradia, culminando na criação de políticas públicas voltadas

para a habitação, como o Programa Minha Casa Minha Vida, que buscou atender a população de baixa renda (Ramos & Noia, 2015;).

A efetivação do direito à moradia, no entanto, enfrenta desafios que transforma a moradia em um ativo financeiro que contribui para a exclusão social e a precarização das condições de vida das populações mais vulneráveis (Alvarenga & Reschilian, 2018). E mais, a falta de uma infraestrutura urbana adequada e a especulação imobiliária dificultam ainda mais o acesso à moradia digna (Ramos & Noia, 2015).

Destarte, o direito à moradia ser um componente dos direitos humanos, que deve ser garantido por meio de políticas públicas eficazes e inclusivas. A história desse direito no Brasil revela um contexto de luta e resistência, onde a busca por uma habitação digna se entrelaça com questões mais amplas de justiça social e econômica. Essa parte do atual artigo se propõe a investigar o histórico das políticas habitacionais no Brasil, conforme dispõe Bonduki (2017) pode-se dividir esse processo em cinco períodos principais.

Tem-se até 1930 a chamada Produção Rentista e Higienismo, a saber, durante a República Velha, o Estado brasileiro se debruçou majoritariamente na regulamentação sanitária das cidades, impulsionado por problemas de saúde pública e epidemias nas áreas urbanas. Esse enfoque tinha um viés higienista, visando a proteção da elite e a manutenção da ordem sanitária, sem qualquer consideração pela inclusão social dos trabalhadores. As moradias disponíveis para as classes mais pobres, como vilas operárias e cortiços, eram precárias sempre com o intuito de maximizar o lucro, sem se importar com as condições de salubridade necessárias a uma moradia digna. A habitação era um dos bens mais caros, tornando o aluguel um fardo pesado para os trabalhadores, enquanto a propriedade estava reservada às classes mais altas. (Bonduki, 2017).

De 1930-1964, o Estado começa a perceber os problemas relacionados às condições de habitação precárias e mercantilizadas e assim com o desenvolvimento do Estado Nacional e o movimento desenvolvimentista, ensaia uma intervenção inicial no mercado habitacional. O governo Vargas introduziu medidas como o congelamento dos aluguéis e programas de produção habitacional para trabalhadores formais, criando os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação Casa Popular (FCP). A produção estatal era

restrita e voltada principalmente para a classe trabalhadora urbana formal, enquanto a habitação informal e a periferização das cidades cresciam, revelando as limitações de uma política embrionária, ainda incipiente e desigual. (Andrade, 2023).

Já no lapso temporal de 1964-1986 acontece a era do Banco Nacional de Habitação (BNH), que ocorreu durante o regime militar, o BNH e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foram criados para estruturar o financiamento habitacional. Esses mecanismos visavam impulsionar a construção civil e promover habitação em larga escala, mas sem nenhum direcionamento ou preocupação com a população que não seria alcançada, contribuindo assim para potencializar a desigualdade e a segregação.

Essa política habitacional indiscutivelmente beneficiava de forma predominante as classes média e alta, com cerca de 67% dos financiamentos direcionados a essas faixas de renda. Já a população de baixa renda ficou desassistida, recorrendo à autoconstrução e ao autofinanciamento, gerando um crescimento massivo de habitações informais em um processo de favelização e periferização das áreas urbanas. O fim do BNH em 1986 deixou um legado de desigualdade habitacional e uma crise de financiamento que impactou severamente a população vulnerável. (França, 2019).

Nabil Bonduki (2017) destaca ainda que entre os anos de 1986-2002 aconteceu a “Crise do Financiamento e Descentralização”, salientando que o colapso do SFH e o fim do BNH precipitaram uma crise habitacional marcada pela falta de recursos e investimentos federais. Neste período, a empreitada pela busca de soluções habitacionais se tornou mais descentralizada, com a atuação dos governos municipais e estaduais. Experiências alternativas, como programas locais e políticas de autogestão, emergiram em resposta às demandas populares. No entanto, a descentralização revelou também a insuficiência de recursos e a falta de uma política habitacional coordenada em nível nacional, agravando a problemática.

Em 2003 aconteceu a retomada da Política Habitacional, com a criação do Ministério das Cidades e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009, com essas empreitadas houve uma tentativa de integrar políticas habitacionais com o planejamento urbano e fundiário. A tratativa

combinava subsídios para a população de baixa renda com estímulos ao mercado privado, acontece que, dada a localização periférica das moradias, muitas foram as críticas sobre o que tendia a ser a perpetuação da segregação urbana. Alguns anos depois, em 2019, com o advento do programa Casa Verde e Amarela, houve uma tentativa de reformular as políticas habitacionais, mas para os mais pobres isso acentuou os desafios, deixando muitas famílias sem alternativas viáveis (Bonduki, 2024).

Esses períodos, de maneira resumida, ilustram um histórico de avanços e retrocessos, onde o direito à moradia digna continua a ser um desafio inacabado, ligado às estruturas socialmente desiguais e ao modelo de urbanização excludente do Brasil. Nesse ínterim a crítica reside na incapacidade das políticas habitacionais de inclusão urbana, mesmo após décadas de intervenção e reformas.

Uma das críticas centrais de Bonduki é a ênfase excessiva na produção de novas unidades habitacionais, sem considerar adequadamente a qualidade dessas moradias e as condições de vida dos seus ocupantes. O autor argumenta que as políticas habitacionais, desde a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) até o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), têm priorizado a quantidade em detrimento da qualidade, resultando em habitações que muitas vezes não atendem às necessidades reais da população Andrade et al. (2023). Esse formato assistencialista, segundo Bonduki, ignora a complexidade das questões habitacionais e a diversidade das demandas sociais, levando à reprodução de desigualdades e à precarização das condições de vida (França & Barbosa, 2019).

Bonduki também critica a falta de uma visão integrada nas políticas habitacionais, que frequentemente não consideram a urbanização e a infraestrutura urbana como elementos essenciais para a efetividade das intervenções habitacionais. Ele destaca que a fragmentação das políticas e a ausência de articulação entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade civil têm contribuído para a ineficácia das ações implementadas (Negrelos, 2016; Alvarenga, 2018). Essa desconexão resulta em um planejamento urbano que não responde adequadamente às dinâmicas sociais e

econômicas das cidades brasileiras, perpetuando a exclusão e a segregação espacial.

Ele defende que a inclusão da voz dos cidadãos é importante para garantir que as políticas atendam às reais necessidades das comunidades e promovam a justiça social. A falta de participação popular, segundo ele, tem sido um dos principais obstáculos para a efetivação do direito à moradia digna e adequada no Brasil. É necessário um olhar mais crítico sobre a questão da moradia, considerando a participação popular no processo de formulação e implementação das políticas habitacionais.

Salienta-se ainda as transformações que ocorreram durante o governo Bolsonaro, as políticas habitacionais passaram por transformações significativas. O programa Casa Verde e Amarela instituído pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, com alternativa ao PMCMV, que havia sido considerado um marco nas políticas habitacionais anteriores. O novo programa buscou reorganizar a oferta de moradia com foco na redução do déficit habitacional, mas com uma estrutura que priorizava a população com maior poder aquisitivo, em detrimento das famílias de menor renda que eram atendidas pela Faixa 1 do PMCMV (Euclides et al., 2022; Balbim, 2022). A Faixa 1 do PMCMV era destinada a famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00, oferecendo subsídios para a aquisição de moradias e com a retirada dessa faixa, muitos dos beneficiários mais vulneráveis ficaram sem acesso às políticas habitacionais adequadas, o que gerou um esvaziamento da eficácia e da justiça social do novo programa (Euclides et al., 2022; Balbim, 2022).

Outrossim, o CVA introduziu mudanças nas condições de financiamento e nos critérios de elegibilidade, resultando em um aumento das taxas de juros e na exigência de maior comprometimento da renda familiar para o pagamento das parcelas (Balbim, 2022) causando assim um distanciamento do viés social, que deveria ser a ideia central do programa. Essa mudança foi vista como um retrocesso nas políticas de habitação social, uma vez que dificultou o acesso à moradia para as famílias de baixa renda, que já enfrentavam dificuldades financeiras exacerbadas pela crise econômica nacional e pela pandemia de COVID-19 (Euclides et al., 2022; Balbim, 2022).

A crítica a essas mudanças é fundamentada na percepção de que o CVA não apenas falhou em atender às necessidades habitacionais da população mais vulnerável, mas também reforçou a lógica de mercado na habitação, priorizando a rentabilidade e a especulação imobiliária em vez do bem-estar social (Balbim, 2022). A ausência de políticas inclusivas que garantam o direito à moradia digna foi apontada como falhas críticas na nova perspectiva habitacional do governo Bolsonaro (Euclides et al., 2022; Balbim, 2022).

### **3.2. O DESMONTE DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO ENTRE 2016 E 2022**

A partir de 2016, o Brasil vivenciou um período de desmonte das políticas habitacionais, marcado por uma série de medidas que impactaram de forma negativa o acesso à moradia para a população mais vulnerável. Esse período foi caracterizado por uma política de desfinanciamento, onde os recursos destinados à habitação de interesse social foram progressivamente reduzidos.

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, havia representado uma inovação ao combinar subsídios governamentais com investimentos do setor privado, permitindo o acesso à moradia a milhões de brasileiros. Entretanto, durante o período de desmonte, o governo federal promoveu uma série de mudanças estruturais no programa, culminando na sua substituição pelo Casa Verde e Amarela em 2020. Essa nova política priorizou o crédito habitacional para classes de renda mais elevada e eliminou a Faixa 1, que beneficiava as famílias com menor poder aquisitivo, deixando uma grande lacuna para esse segundo grupo.

A justificativa para o desmonte incluiu uma suposta necessidade de ajuste fiscal e de enxugamento do gasto público, porém, essa escolha política ignorou o papel estratégico da habitação na promoção da dignidade humana e no combate à desigualdade social. A falta de investimentos também comprometeu a infraestrutura urbana e a resiliência das cidades, particularmente no contexto de emergência climática, que exige políticas habitacionais sustentáveis e integradas.

A partir de 2023, com a mudança de governo, houve uma tentativa de retomada das políticas habitacionais, mas os desafios estruturais deixados pelos

anos de desmonte ainda precisam ser enfrentados de forma contundente. A reconstrução exige não apenas a retomada de investimentos, mas também a reestruturação de modelos que garantam a habitação digna como um direito inalienável, inserido em um planejamento urbano que promova a inclusão social e a sustentabilidade ambiental.

Em termos mais específicos da investigação, pode-se dizer que as políticas habitacionais no Brasil, especialmente no que diz respeito à habitação de interesse social (HIS), enfrentaram um processo de desmonte durante o governo Bolsonaro, caracterizado por desfinanciamento, redução de recursos e despriorização. Esse cenário se manifestou de várias maneiras, impactando diretamente a capacidade do Estado em atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda.

Um dos principais aspectos do desmonte foi a diminuição de recursos destinados à habitação de interesse social. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que antes recebia investimentos substanciais, viu seu orçamento reduzido, o que resultou em uma diminuição no número de unidades habitacionais construídas e na qualidade das moradias oferecidas (Abreu, 2023). Essa redução de recursos afetou a quantidade de habitações disponíveis, e comprometeu a infraestrutura e os serviços essenciais que deveriam acompanhar os projetos habitacionais, levando a um aumento da precariedade nas condições de vida das famílias atendidas (Pereira, 2023).

A crítica a essas medidas tem base na percepção de que o desmonte das políticas habitacionais representa uma violação do direito à moradia digna, consagrado na Constituição Federal e em tratados internacionais de direitos humanos. A falta de um compromisso efetivo com a habitação de interesse social e a priorização de interesses econômicos em detrimento das necessidades sociais têm gerado um cenário de crescente desigualdade e precarização habitacional no Brasil (Mendes et al., 2023).

Um dos efeitos mais evidentes foi o aumento da precariedade habitacional. Com a redução de recursos destinados à habitação de interesse social e a despriorização de programas como o Minha Casa Minha Vida, muitas famílias de baixa renda foram deixadas à mercê do mercado imobiliário, que frequentemente não oferece opções acessíveis e adequadas Andrade et al.

(2023). A qualidade das moradias construídas sob o novo programa Casa Verde e Amarela (CVA) também foi criticada, pois muitas vezes não atendem aos padrões mínimos de habitabilidade, resultando em condições de vida insatisfatórias e inseguras ("Desenvolvimento urbano sustentável: produção e qualificação do ambiente construído no Brasil", 2023). Essa precariedade habitacional não apenas afeta o bem-estar físico e psicológico das famílias, mas também limita suas oportunidades de desenvolvimento socioeconômico.

O contínuo deslocamento de populações para áreas periféricas se manteve. Com a falta de políticas habitacionais adequadas, muitas famílias foram forçadas a se mudar para regiões mais afastadas dos centros urbanos, onde a infraestrutura é precária e os serviços públicos são limitados (Alves & Rocha, 2020). Esse fenômeno de urbanização periférica gera um aumento na formação de assentamentos informais, como favelas e loteamentos irregulares, que são frequentemente expostos a riscos ambientais e sociais, como eventos climáticos e o aumento da violência (Santos et al., 2021). A falta de acesso a serviços básicos, como transporte, saúde e educação, agrava ainda mais a situação dessas populações, perpetuando um ciclo de exclusão e vulnerabilidade.

A fragilidade socioeconômica se revela como uma consequência direta da dinâmica e alterações nas políticas habitacionais, pois, frente a redução de subsídios e o aumento das taxas de juros para financiamento habitacional que dificultaram o acesso à moradia digna para as famílias de baixa renda, levando a um aumento da insegurança econômica (Câmara et al., 2020). A intersecção de fatores como desemprego, baixa renda e condições habitacionais inadequadas resulta em um aumento da desigualdade social e na fragilização das comunidades mais afetadas (Carrano et al., 2018), que de certa forma resultam do processo da financeirização dos serviços essenciais, que na realidade tem como pano de fundo a ideia segregacionista herdada de uma cultura colonizadora de exclusão e afastamento.

Segundo explica Harvey, essa financeirização refere-se ao processo pelo qual o capital financeiro se torna dominante na sociedade, influenciando não apenas a produção e o consumo, mas também a forma como o espaço é organizado e utilizado, as relações com os valores de uso e troca nos territórios.

Harvey defende o conceito de "fixação espacial", que descreve como o capitalismo busca resolver crises sobre acumulação através da reconfiguração geográfica. Em outras palavras, quando o capital se acumula em excesso em um determinado lugar, ele é deslocado para novos espaços onde pode ser investido e gerar lucro. Essa "fixação" não é apenas uma resposta a crises econômicas, mas também uma estratégia para perpetuar a acumulação de capital (Christophers, 2014).

A financeirização do território também está ligada à transformação das cidades em investimentos financeiros, Harvey observa que, à medida que o capital financeiro se torna mais influente, as cidades são tratadas como mercadorias, onde a especulação imobiliária e o investimento em infraestrutura são impulsionados por interesses monetários, ignorando às necessidades sociais da população. Harvey destaca ainda, a relação entre a financeirização e a acumulação por despossessão, um conceito que se refere ao processo pelo qual o capital é acumulado se sobrepondo às necessidades de comunidades e recursos locais. Isso pode ocorrer através da privatização de bens públicos, da especulação imobiliária e da remoção de direitos de suas terras (Levien, 2011; Karak, 2016).

A financeirização, portanto, transforma o espaço urbano e agrava as desigualdades sociais, criando um ciclo de exclusão e marginalização. Em resumo, a teoria de David Harvey sobre a financeirização do território enfatiza como o capital financeiro molda a organização espacial e social das cidades, promovendo a acumulação de capital em detrimento das necessidades humanas e sociais. Infere-se que essa dinâmica resulta em um aumento da desigualdade e na precarização das condições de vida.

Nesse mesmo condão, Ermínia Maricato (2011), critica de forma incisiva a financeirização da habitação e os impactos do modelo neoliberal sobre o direito à moradia. Segundo Maricato, a política habitacional brasileira nas últimas décadas tem sido marcada por uma forte tendência à financeirização, que transforma a moradia em mercadoria e prioriza os interesses do mercado imobiliário e financeiro sobre as necessidades da população de baixa renda.

Para Maricato, a financeirização da habitação não resolve o déficit habitacional, mas, ao contrário, agrava as desigualdades socioespaciais nas

idades. Ela argumenta que o modelo neoliberal desloca a responsabilidade do Estado para o indivíduo, promovendo políticas que oferecem acesso à moradia principalmente por meio de financiamentos. Isso significa que as famílias, muitas vezes já em situação econômica precária, são forçadas a assumir dívidas de longo prazo, colocando em risco sua estabilidade financeira. Maricato (2011) destaca que a moradia digna deve ser tratada como um direito e não como um produto de mercado, criticando a lógica que transforma as cidades em espaços de especulação e segregação.

Um dos pontos centrais de sua crítica é que, no contexto da financeirização, as habitações destinadas às classes populares são frequentemente construídas em áreas periféricas, longe dos centros urbanos e sem infraestrutura adequada. Essa dinâmica resulta em uma urbanização precária e desigual, onde a população mais vulnerável enfrenta barreiras significativas para acessar serviços básicos, emprego e transporte. Maricato (2011) sublinha que essa lógica de mercado perpetua a marginalização e aprofunda as disparidades territoriais.

Ocorre ainda, que a crítica de Ermínia Maricato à financeirização da habitação e ao modelo neoliberal pode ser conectada ao conceito das "ideias fora do lugar", introduzido pelo sociólogo Roberto Schwarz. Esse conceito descreve como ideias ou modelos importados de contextos externos são aplicados de forma inadequada ou descontextualizada no Brasil, sem levar em consideração as especificidades territoriais, sociais, econômicas e culturais locais.

No caso das políticas habitacionais e do urbanismo no Brasil, Maricato mostra como as estratégias de financeirização da habitação são um exemplo claro de ideias fora do lugar. O modelo neoliberal, com seu foco na mercantilização da moradia e na transferência de responsabilidades do Estado para o indivíduo, foi importado de contextos onde as estruturas sociais e a organização urbana são muito diferentes. No Brasil, a aplicação desse modelo tem gerado consequências, como o aprofundamento da segregação urbana e a precarização das condições de vida para a população menos abastada.

Maricato destaca que o acesso à moradia e ao direito à cidade não pode ser tratado apenas como uma questão econômica, mas deve ser visto como um

problema social e político que exige uma intervenção estatal robusta e contextualizada. A importação de políticas que priorizam o lucro e ignoram as necessidades sociais reflete a permanência de ideias que não correspondem às reais demandas e particularidades do país, perpetuando um cenário de injustiça e desigualdade urbana.

Por fim, Raquel Rolnik, na sua obra “Guerra dos Lugares”, ratifica a crítica à financeirização. A autora aborda de forma incisiva o processo de financeirização das cidades e os seus impactos sobre a terra e a moradia, especialmente para as populações mais vulneráveis. A financeirização, segundo Rolnik, refere-se à transformação da habitação e do espaço urbano em investimentos financeiros, onde o valor econômico se sobrepõe ao valor social e cultural dos lugares Masson (2017).

Um dos principais argumentos de Rolnik é que a financeirização resulta em uma “guerra” pelos lugares, onde diferentes interesses — incluindo o capital financeiro, o Estado e as comunidades locais — entram em conflito. Esse processo é caracterizado pela especulação imobiliária, que leva à valorização excessiva de áreas urbanas e à consequente exclusão de moradores de baixa renda.

Tem-se que Rolnik critica a forma como as políticas públicas têm sido moldadas por essa lógica de financeirização. Ela argumenta que as intervenções urbanas, muitas vezes justificadas como permissão para o desenvolvimento econômico, na verdade, servem para legitimar a remoção de comunidades e a privatização de espaços públicos.

Essa dinâmica não apenas agrava a desigualdade social, mas também compromete o direito à cidade, que deve ser garantido a todos, independentemente de sua condição socioeconômica (Guardia & Delgadillo, 2019). Rolnik também menciona a necessidade de uma resistência a essa lógica de financeirização, defendendo a importância de políticas habitacionais que priorizem o direito à moradia digna e a participação das comunidades na definição de suas necessidades e direitos (Kopper, 2017). Para ela, é relevante que as cidades sejam vistas como espaços de convivência e não apenas como mercadorias, promovendo uma abordagem mais inclusiva na formulação de políticas urbanas.

A financeirização da habitação pode ser interpretada ainda, à luz da teoria crítica de Marx, especialmente no que diz respeito à mercantilização do espaço urbano, da terra e à transformação da moradia em um ativo financeiro. Marx argumenta que as mercadorias possuem uma dupla natureza: valor de uso e valor de troca. O valor de uso refere-se à utilidade que a mercadoria oferece, enquanto o valor de troca se refere à sua capacidade de ser trocada por outras mercadorias, baseado no trabalho socialmente necessário para produzi-la. Quando essa lógica é aplicada à habitação, a casa deixa de ser vista apenas por seu valor de uso (sua função de abrigar e proporcionar segurança) e passa a ser dominada pelo valor de troca, como um meio de gerar lucros financeiros.

Nesse contexto, verifica-se que a financeirização da habitação representa um desdobramento moderno da crítica marxista ao capitalismo. A produção do espaço urbano, incluindo a habitação, se torna um meio de acumulação de capital, transformando as cidades em lugares de especulação imobiliária. O capital financeiro molda as políticas urbanas, muitas vezes em detrimento das necessidades sociais, e promove a acumulação por despossessão, um processo no qual comunidades são deslocadas para abrir caminho para empreendimentos mais lucrativos. Dessa forma, a política habitacional se torna um instrumento de valorização do capital, priorizando investimentos e retornos financeiros em vez de atender às demandas urgentes por moradia digna.

O processo de financeirização, então, não é apenas uma questão econômica, mas um fenômeno que redefine as relações sociais e o uso do espaço urbano. A crítica marxista evidencia que essas dinâmicas perpetuam a exploração e a alienação, afetando a estrutura urbana e exacerbando a precariedade habitacional.

### **3.3. A RETOMADA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS A PARTIR DE 2023**

Pode-se considerar que a partir de 2023, a política habitacional brasileira voltou a se destacar com a retomada do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), relançado como uma estratégia institucional para enfrentar o persistente déficit habitacional. No entanto, é importante ressaltar que, embora o MCMV seja um programa de grande relevância, trata-se de uma política de

governo, o que significa que seu alcance e continuidade dependem do contexto político e das prioridades da administração vigente. Essa característica torna o programa vulnerável a mudanças, evidenciando a necessidade de pensar em políticas habitacionais que sejam mais consolidadas, transcorrendo governos e se realizando como políticas de Estado.

Para além do Minha Casa Minha Vida, importa considerar outras iniciativas que podem complementar e potencializar a oferta de moradia digna no Brasil. Movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), desempenham um importante papel ao articular as demandas das comunidades e pressionar o Estado por soluções habitacionais mais inclusivas e participativas. Soma-se ainda, o trabalho de ONGs, movimentos coletivos e associações comunitárias que têm implementado projetos de habitação por meio de autogestão e parcerias, promovendo não apenas a construção de casas, mas também a inclusão social e a sustentabilidade. O trabalho social, nesse contexto, é de relevância: ele envolve a educação das famílias sobre o uso e manutenção das habitações, a organização comunitária e a criação de redes de apoio que fortalecem o tecido social e garantem que as habitações cumpram seu papel.

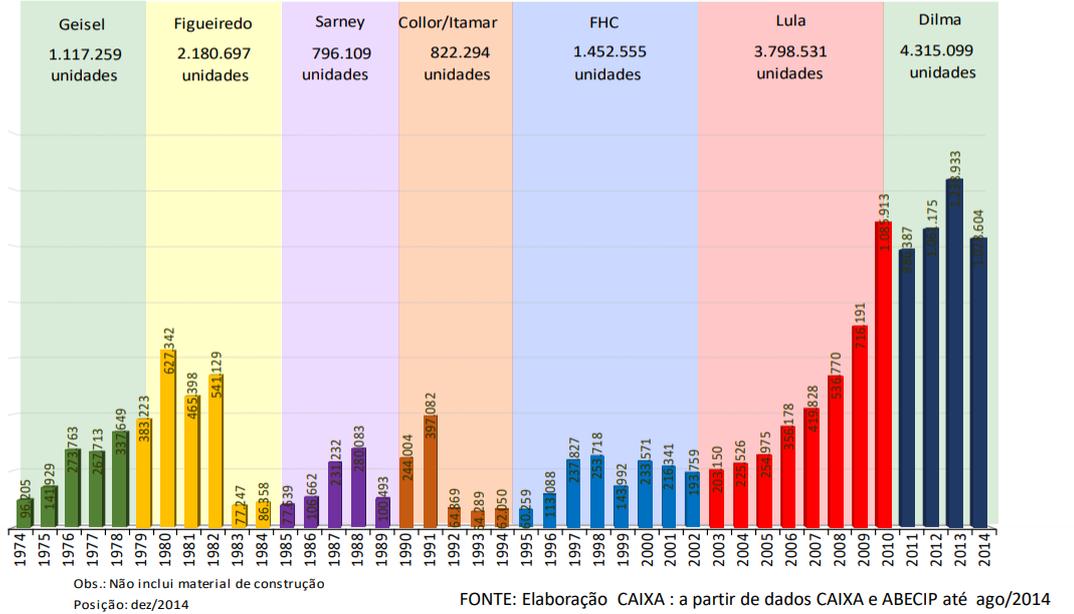
Ao remontar às primeiras políticas habitacionais no Brasil, Nabil Bonduki (2007) salienta que as iniciativas surgiram com uma forte marca de intervenção estatal no Rio de Janeiro, ainda na primeira metade do século XX. A criação de vilas operárias e projetos habitacionais como o Parque Proletário da Gávea exemplificam os primeiros esforços para oferecer moradia aos trabalhadores. No entanto, essas políticas foram limitadas, tanto em alcance quanto em concepção, e muitas vezes reforçaram a segregação urbana ao realocar populações vulneráveis para áreas distantes dos centros de emprego e serviços. Bonduki critica a falta de integração dessas políticas com um planejamento urbano mais amplo.

A retomada do Minha Casa Minha Vida em 2023 representa um passo importante, mas insuficiente por si só. Para enfrentar a crise habitacional de forma estrutural, o Brasil precisa de uma política habitacional abrangente e permanente, que integre o setor público, movimentos sociais, e organizações da sociedade civil, promovendo a inclusão urbana e o direito à cidade para todos.

Figura 1: Unidades habitacionais financiadas pelo sistema CAIXA e pelo mercado no Brasil

## O Programa REPRESENTOU A RE retomada DOS INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO SOCIAL

### UNIDADES HABITACIONAIS CAIXA + MERCADO - TOTAL FINANCIAMENTO 1974 - 2014



Fonte: CAIXA e ABECIP

Em um olhar interessado ao gráfico apresentado tem-se que o total de unidades habitacionais financiadas pelo sistema CAIXA e pelo mercado no Brasil, abrangendo períodos governamentais, como os de Geisel (1974-1979), Figueiredo (1979-1985), Sarney (1985-1990), Collor/Itamar (1990-1995), FHC (1995-2002), Lula (2003-2010), e Dilma (2011-2014). A análise desses dados revela tendências marcantes e mudanças substanciais no investimento em habitação social ao longo das décadas.

Durante os governos de Geisel e Figueiredo, em plena ditadura militar, o número de unidades habitacionais financiadas foi considerável. No governo Geisel, foram construídas 1.117.259 unidades, um número que aumentou para 2.180.697 no governo Figueiredo, demonstrando um forte impulso na construção de habitação popular. Esse crescimento pode ser atribuído ao contexto econômico da época e às políticas estatais de intervenção na infraestrutura urbana. Contudo, esse esforço habitacional estava vinculado a um regime que

privilegiava a expansão urbana sem uma preocupação inclusiva ou integrada com as necessidades sociais.

Com o governo Sarney, houve uma queda acentuada no financiamento habitacional, contabilizando apenas 796.109 unidades. A crise econômica, marcada por hiperinflação e instabilidade, juntamente com a transição política para um regime democrático, afetou severamente os investimentos em políticas habitacionais. O cenário não apresentou mudanças significativas nos governos Collor/Itamar, com apenas 822.294 unidades financiadas. As políticas de ajuste fiscal e a instabilidade econômica mantiveram os investimentos em níveis baixos, refletindo uma época de retração e desordem econômica.

Já nos governos de Fernando Henrique Cardoso, houve uma recuperação parcial, com 1.452.555 unidades financiadas. Ainda assim, o foco permaneceu limitado, e o acesso à habitação popular continuou dificultado para a população de baixa renda. As políticas habitacionais foram moldadas por um contexto de estabilização econômica, com uma ênfase maior na financeirização do setor, onde a moradia começou a ser tratada como um ativo de mercado, beneficiando mais as classes média e alta do que os mais vulneráveis.

A virada significativa nos investimentos habitacionais ocorreu nos governos Lula e Dilma, com 3.798.531 e 4.315.099 unidades financiadas, respectivamente. Esse período foi marcado pela implementação de políticas sociais amplas, como o programa Minha Casa Minha Vida, que buscou integrar habitação com inclusão social e redução da pobreza. A significativa expansão das moradias reflete um compromisso governamental com a dignidade habitacional. No entanto, apesar dos avanços, o programa enfrentou críticas devido à localização periférica das unidades, muitas vezes sem acesso adequado a serviços e infraestrutura, e pela qualidade das construções.

O gráfico evidencia, portanto, uma relação direta entre o contexto político e os investimentos em habitação social. Períodos de retração econômica, como nos governos Sarney e Collor/Itamar, mostraram uma clara redução no financiamento habitacional. Em contraste, os governos de Lula e Dilma, com políticas mais inclusivas, apresentaram um aumento expressivo na construção de moradias. A análise crítica sugere que o financiamento público é o cerne para garantir habitação social em larga escala e que as políticas habitacionais são

fortemente influenciadas pelas prioridades econômicas e sociais de cada governo. Essa trajetória histórica reforça a importância de políticas habitacionais estáveis e sustentáveis, que priorizem a produção de unidades e assegurem a qualidade das habitações e a integração urbana.

O retorno do PMCMV, que havia sido descontinuado, é uma das ações mais sérias. O programa foi reestruturado para atender novamente as famílias de baixa renda, especialmente aquelas que se enquadram na Faixa 1, que é prioridade para garantir o acesso à moradia digna para as populações mais vulneráveis, e sua reintrodução é vista como um passo importante para enfrentar o déficit habitacional no Brasil Palheta & Rodrigues (2021) Ferreira & Silva, 2022).

O novo governo Lula tem enfatizado a necessidade de garantir que as políticas habitacionais sejam inclusivas e atendam às necessidades reais da população, buscando reverter os efeitos negativos das políticas anteriores que priorizavam a classe média e a especulação imobiliária (Oliveira & Rufino, 2022).

A implementação do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - é uma tentativa de investimentos articulados em infraestrutura com a construção de moradias. O PAC visa a construção de novas unidades habitacionais, e a melhoria das condições de vida nas comunidades, integrando serviços essenciais como transporte, saúde e educação (Melazzo, 2023; Melo, 2021).

Busca-se uma perspectiva integrada das políticas habitacionais para garantir que não sejam apenas sobre a construção de casas, mas também sobre a criação de ambientes urbanos sustentáveis e inclusivos. Outra iniciativa importante é a promoção da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais na formulação e implementação das políticas habitacionais. O governo atual confirma a importância de ouvir as comunidades afetadas e de garantir que suas vozes sejam consideradas nas decisões sobre habitação e urbanização (Silva & Muzzio, 2023; Oliveira & Rufino, 2022).

Essa participação é vista como cerne de um Estado democrático de Direito com incentivo de garantir que as políticas habitacionais sejam efetivas e realmente atendam às necessidades das populações locais. Em resumo, a retomada das políticas habitacionais a partir de 2023 no Brasil está marcada por uma preocupação em promover a inclusão social, na reestruturação do PMCMV

e na implementação do PAC, buscando integrar habitação e infraestrutura e dessa forma, minimizar os impactos históricos da segregação e desigualdade.

#### **4. RESULTADOS**

A análise das políticas habitacionais no Brasil, especialmente após a reestruturação em 2023, revela tanto possibilidades quanto limitações. Entre as principais limitações estão a dependência de recursos federais, os desafios na articulação interfederativa e a adequação às necessidades urbanas. Uma das limitações que restou evidenciado das políticas habitacionais é a dependência de recursos federais. A execução de programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e anteriormente o Casa Verde e Amarela (CVA) depende fortemente do financiamento do governo federal, o que pode ser problemático em contextos de restrições orçamentárias ou mudanças nas prioridades políticas (Krause, 2023).

A implementação de políticas habitacionais eficazes requer uma coordenação entre os diferentes níveis de governo — federal, estadual e municipal. No entanto, muitas vezes há uma falta de alinhamento entre as políticas e ações nesses níveis, o que pode resultar em ineficiências e na duplicação de esforços inclinados de fato a romper com a cultura capital e promover uma cidadania inclusiva e preocupada com as questões sociais (Olives, 2023).

A dinâmica fragmentada das políticas públicas habitacionais e a ausência de uma estratégia integrada dificultam a resolução de desafios complexos, mas que se alcançados podem responder positivamente, como por exemplo a urbanização de favelas e a regularização fundiária, que influenciam uma abordagem colaborativa e coordenada (Filho & Vasconcelos, 2023). É necessário inclinar esforços para uma empreitada de adequação das políticas públicas às necessidades urbanas marcadas por uma diversidade de contextos e desafios, considerando as particularidades locais, de forma a favorecer as necessidades das comunidades que de fato dependem desse serviço.

Em suma, as políticas habitacionais no Brasil, mesmo com a retomada e a reestruturação em 2023, enfrentam limitações significativas relacionadas à dependência de recursos federais, desafios na articulação interfederativa e a adequação às necessidades urbanas. Para que essas políticas sejam efetivas e

realmente atendam às demandas da população, importa que haja um compromisso com a integração, a participação social e a alocação de recursos adequados, além de uma estratégia que considere as especificidades locais e a complexidade das dinâmicas urbanas.

A lógica mercantilista que permeia o acesso à moradia no Brasil revela uma contradição no tratamento desse direito fundamental. A política habitacional, enquanto deveria garantir a sua efetivação, acaba sendo reduzida à lógica de mercado, onde o capital predomina e dita a regra mercadológica que a habitação é tratada. Esse tratamento prioriza critérios privados para a definição dos espaços urbanos e da sua organização, transformando o cidadão em um consumidor e condicionando o acesso à moradia à capacidade de pagamento.

Tratar as questões de moradia, relativizando a lógica da financeirização, não garante a plena realização do direito de morar, de ocupar, vivenciar e se sentir pertencente a determinado território, mas sim reforça a segregação socioespacial e a exclusão dos mais vulneráveis. Quando lançado, o programa Minha Casa Minha Vida foi inovador por seu caráter anticíclico, respondendo à uma crise econômica com investimentos na construção civil, setor reconhecido por reagir rapidamente à injeção de capital e pela organização de grandes empresas.

No entanto, essa estratégia, focada na dinamização econômica, muitas vezes negligenciou a função social da política habitacional, pois não conseguiu alcançar aqueles a quem ela de fato se propunha, os que ocupam a chamada faixa 1 do programa, que são a prioridade pela condição de vulnerabilidade. O programa Minha Casa Minha Vida - destacou-se por integrar movimentos sociais ao processo decisório, permitindo a autogestão na construção de moradias para famílias de baixa renda. Esse modelo promoveu o engajamento comunitário e o fortalecimento do senso de pertencimento.

Essas experiências destacam que a inclusão das populações beneficiadas no planejamento e execução das políticas habitacionais é de grande valia para garantir sua adequação às demandas reais. Soma-se ainda, modelos de autogestão que oferecem maior eficiência na alocação de recursos e incentivam a organização comunitária. A integração das moradias a políticas urbanas mais amplas, com acesso a serviços e infraestrutura, também se

apresenta como instrumento para que o direito à cidade seja efetivamente realizado. Contudo, há desafios a serem enfrentados. A especulação imobiliária, que transforma a moradia em ativo financeiro, exclui as populações mais vulneráveis. A burocracia excessiva atrasa processos de financiamento e construção, enquanto a falta de recursos sustentáveis limita a continuidade de programas habitacionais. Acrescenta-se que, a ausência de integração ambiental nas políticas habitacionais torna as moradias vulneráveis às mudanças climáticas, comprometendo sua sustentabilidade.

Diante desses desafios, é necessário fortalecer a participação social, ampliando o envolvimento de movimentos populares e organizações comunitárias no desenvolvimento de políticas habitacionais. O incentivo a cooperativas habitacionais e a autogestão deve ser ampliado. A adoção de tecnologias sustentáveis, como materiais ecológicos e soluções baseadas na natureza, se apresenta relevante para garantir habitações resilientes e ambientalmente adequadas. Parcerias público-privadas podem ser úteis, desde que reguladas para priorizar o interesse social, evitando a mercantilização da moradia. A descentralização da gestão para prefeituras, com suporte técnico e financeiro do governo federal, pode aumentar a eficiência das políticas locais. Insta salientar que é necessário investir em educação e trabalho social para capacitar beneficiários a compreenderem seus direitos e participarem ativamente da gestão das moradias, em realização da coesão social.

## **5. CONCLUSÃO**

Pode-se verificar que a análise das políticas habitacionais no Brasil evidencia um percurso marcado por avanços e retrocessos, influenciado pelas dinâmicas econômicas, sociais e políticas de cada período histórico. Desde a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) até os programas Minha Casa Minha Vida (MCMV) e Casa Verde e Amarela (CVA), a habitação social foi tratada majoritariamente sob uma lógica mercantilista, onde a moradia é traduzida como mercadoria enquanto o cidadão figura como consumidor. Essa perspectiva acaba por excluir os mais vulneráveis, reforçando a segregação socioespacial e perpetuando desigualdades históricas.

A retomada do MCMV em 2023, embora significativa, destaca-se como uma política de governo sujeita às flutuações do cenário político. Sua eficácia está condicionada não apenas ao volume de recursos alocados, mas também à capacidade de integrar planejamento urbano, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, torna-se evidente a necessidade de consolidar políticas habitacionais como iniciativas de Estado, capazes de transcender governos e responder de maneira estrutural ao déficit habitacional.

Soma-se ainda, o enfrentamento da crise habitacional requer a superação da lógica financeirizada e a valorização do trabalho social, envolvendo movimentos populares, organizações não governamentais e associações comunitárias na formulação e execução de programas habitacionais. A participação social é o cerne para assegurar que as políticas atendam às reais demandas das comunidades, promovendo o direito à cidade como princípio organizador do espaço urbano.

Por fim, mas não menos importante o alinhamento entre políticas habitacionais e questões de justiça climática emerge como um desafio, especialmente em um contexto de emergência ambiental. Para que a moradia seja efetivamente um direito fundamental, é preciso avançar em estratégias que priorizem a qualidade, a acessibilidade e a integração urbana, fortalecendo a dignidade humana e a coesão social nas cidades brasileiras. Assim, a política habitacional pode se tornar um instrumento não apenas de redução do déficit habitacional, mas de transformação social e justiça territorial alinhada a realização do direito à cidade de fato.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, D. d. N.; RESCHILIAN, P. R. Financeirização da moradia e segregação socioespacial: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP. Urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 10, n. 3, p. 473-484, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.003.ao01>. Acesso em: 29 nov. 2024.

ALVARENGA, D. d. N.; RESCHILIAN, P. R.; ROSEMBACK, R. G. *Local de moradia e vulnerabilidade social na região metropolitana do Vale do Paraíba e*

*Litoral Norte e em São José dos Campos, SP. Oculum Ensaios*, v. 15, n. 1, p. 149-169, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.24220/2318-0919v15e2018a3928>. Acesso em: 29 nov. 2024.

ALVES, H. P. d. F.; ROCHA, H. S. *Análise intraurbana da vulnerabilidade socioambiental no município de Guarulhos no contexto das mudanças climáticas*. Novos Cadernos NAEA, v. 23, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.5801/ncn.v23i1.6649>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

ANDRADE, H. M. V. de A. *A efetividade da política habitacional no Brasil: o Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida*. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, p. 104-122, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22481/ccsa.v20i35.12574>. Acesso em: 14 nov. 2024.

ARAÚJO, V. F. O impacto do crescimento do setor sucroalcooleiro sobre a desigualdade brasileira - 1995-2009. *Revista de Administração de Roraima - RARR*, v. 9, n. 2, p. 287-303, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v9i2.6361>. Acesso em: 8 nov. 2024.

ARAÚJO, V.; FLORES, P. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 63, p. 159-182, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256307>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BALBIM, R. TD 2751: *Desenvolvimento urbano sustentável: produção e qualificação do ambiente construído no Brasil*. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/9786589514541>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BARROS, L. B. *Racismo no Brasil: teorias raciais e as heranças da escravidão no Brasil*. *Revista Em Favor de Igualdade Racial*, v. 5, n. 3, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.29327/269579.5.3-5>. Acesso em: 8 nov. 2024.

BONDUKI, Nabil. *História da Habitação Popular no Brasil. Aula ministrada no curso Direito à Cidade, a Moradia e a Infraestrutura*. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), São Paulo, 2024.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

CÂMARA, S. F.; SILVA, F. R. d.; PINTO, F. R. *Vulnerabilidade socioeconômica do litoral cearense*. *Caderno de Geografia*, v. 30, n. 62, p. 817, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.5752/p.2318-2962.2020v30n62p817>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

CHRISTIE DE OLIVES, S. J.; NASCIMENTO NETO, P.; ARTURO CALVACHE, J. A.; CAICEDO MEDINA, J. A. *Conjunturas críticas latino-americanas e a política de habitação na Colômbia*. *Sociedade e Território*, v. 35, n. 1, p. 89-111, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.21680/2177-8396.2023v35n1id32268>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

CHRISTIE DE OLIVES, S. J.; NASCIMENTO NETO, P.; ARTURO CALVACHE, J. A.; CAICEDO MEDINA, J. A. *Conjunturas críticas latino-americanas e a política de habitação na Colômbia*. *Sociedade e Território*, v. 35, n. 1, p. 89-111, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.21680/2177-8396.2023v35n1id32268>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

CHRISTOPHERS, B. *The territorial fix*. *Progress in Human Geography*, v. 38, n. 6, p. 754-770, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0309132513516176>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

CORREIA, J.; MOREIRA, H. O direito humano à moradia e a expansão das políticas habitacionais aplicados ao caso do Residencial Cristo Vive em Tucuruí (PA). *Revista Direitos Humanos e Democracia*, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2023.21.13450>. Acesso em: 14 nov. 2024.

DA SILVA, A. G.; BORGES, P. H. D. C.; DA SILVA, N. G. G. *Programa nacional de crédito fundiário para famílias de baixa renda*. *Revista Contemporânea*, v. 3, n. 11, p. 22631-22651, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.56083/rcv3n11-133>. Acesso em: 10 nov. 2024.

EUCLYDES, F. et al. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. *Revista de Sociologia e Política*, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e020>. Acesso em: 13 nov. 2024.

FILHO, C. S. d. A.; VASCONCELOS, R. S. *A redução da desigualdade social no Brasil com base na Agenda 2030 da ONU*. *Research, Society and Development*, v. 12, n. 2, e22712240135, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v12i2.40135>. Acesso em: 29 nov. 2024.

FRANÇA, I. S. de. Habitação de interesse social em Montes Claros/MG. *Revista de Geografia*, v. 36, n. 3, p. 199, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.51359/2238-6211.2019.236436>. Acesso em: 18 nov. 2024.

FRANÇA, I.; BARBOSA, R. Habitação de interesse social em Montes Claros/MG. *Revista de Geografia*, v. 36, n. 3, p. 199, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.51359/2238-6211.2019.236436>. Acesso em: 12 nov. 2024.

HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011

KOPPER, M. Entre o mercado e o governo: as políticas habitacionais e a financeirização da moradia no Brasil. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 1, p. 131, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2017.1.25166>. Acesso em: 29 nov. 2024.

KRAUSE, C.; BALBIM, R. N.; NADALIN, V. G. *A centralidade da habitação nas políticas nacionais de desenvolvimento urbano: uma leitura a partir de estudos desenvolvidos pelo Ipea*. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRUA)*, n. 30, p. 143-151, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/brua30art13>. Acesso em: 29 nov. 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo: Editora Vozes, 2011.

Masson, M. (2017). Guerra dos lugares. *Revista Prumo*, 2(3). <https://doi.org/10.24168/revistaprumo.v2i3.407>.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MELAZZO, E. S. A lógica e os instrumentos da financeirização da habitação em ação. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.18764/2446-6549.e2023.02>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

MELO, E. O. d. *Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras*. *Cadernos Metrôpole*, v. 23, n. 50, p. 41-66, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5002>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

MENDES, et al. Continuum de desmontes da saúde pública na crise do COVID-19: o neofascismo de Bolsonaro. *Saúde e Sociedade*, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0104-12902022210307pt>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

NEGRELLOS, E. *A utopia de um novo modo de morar*. *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)*, n. 21, p. 146-160, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i21p146-160>. Acesso em: 12 nov. 2024.

OLIVEIRA, I. F. B. d.; RUFINO, M. B. C. *As grandes incorporadoras, o segmento econômico e a desconstrução da promoção pública habitacional*. *Cadernos Metrôpole*, v. 24, n. 53, p. 93-118, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5304>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

PALHETA, A. C. M.; RODRIGUES, D. G. *Habitação de interesse na área central das cidades brasileiras*. *Práticas Educativas, Memórias e Oralidades - Rev. Pemo*, v. 3, n. 1, e316699, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.47149/pemo.v3i1.6699>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

RAMOS, M.; NOIA, G. *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, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2016.33.65-105>. Acesso em: 10 nov. 2024.

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

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 1996.

SANTOS, Milton. *Por Uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHWARZ, Roberto. As ideias fora do lugar. In: SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades, 1977. p. 13-41.

SILVA, A. P. d.; MUZZIO, H. Uma cidade criativa para potencializar o desenvolvimento local sustentável. REAd. *Revista Eletrônica de Administração* (Porto Alegre), v. 29, n. 1, p. 200-223, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-2311.378.122393>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

SILVA, R. Neoespoliação urbana e moradia: análise socioeconômica da autoconstrução no Brasil. *Revista Contemporânea*, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.56083/rcv3n11-041>. Acesso em: 10 nov. 2024.