

## **Contribuições acerca da Política Nacional de Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida como resposta ao déficit habitacional brasileiro**

## **Contributions on the Política Nacional de Habitação and the Programa Minha Casa Minha Vida a response to the brazilian housing déficit**

DOI:10.34115/basrv7n2-018

Recebimento dos originais: 28/08/2023

Aceitação para publicação: 25/09/2023

### **Carolynne Lanna Granzotto**

Mestranda em Economia Doméstica

Instituição: Universidade Federal de Viçosa

Endereço: Av. Peter Henry Rolfs, s/n, Campus Universitário, Viçosa – MG,  
CEP: 36570-900

E-mail: carolyne.granzotto@ufv.br

### **Luana Fernandes Silva Paes**

Doutoranda em Economia Doméstica

Instituição: Universidade Federal de Viçosa

Endereço: Av. Peter Henry Rolfs, s/n, Campus Universitário, Viçosa – MG,  
CEP: 36570-900

E-mail: luana.paes@ufv.br

### **Cristiane Natalício de Souza**

Doutora em Ciências Sociais

Instituição: Universidade Federal de Viçosa

Endereço: Av. Peter Henry Rolfs, s/n, Campus Universitário, Viçosa – MG,  
CEP: 36570-900

E-mail: cristiane.souza@ufv.br

## **RESUMO**

Como uma das várias dimensões das desigualdades sociais produzidas pelo sistema, desde a formação sócio-histórica brasileira, a condição de habitação da população, assim como de moradia dos brasileiros, é caracterizada pela exclusão e por fortes desigualdades sociais. Compreende-se que a Política Nacional de Habitação surge como resposta a uma das expressões da Questão Social. O presente trabalho consiste em um estudo a respeito da análise dos ciclos da Política Nacional de Habitação partindo do pressuposto de que as políticas públicas são ações e programas por parte do Estado que buscam promover o bem estar social. Como objetivo pretende-se discutir sobre a política social no contexto brasileiro, buscando refletir acerca da Política Nacional de Habitação, compreendendo o seu processo de formulação e implementação e as suas principais diretrizes. Buscou-se também identificar os impactos do Programa Minha Casa Minha Vida na questão habitacional brasileira. Como procedimentos metodológicos realizou-se a discussão a partir das reflexões teóricas existentes na literatura. Como resultado, podemos verificar que o programa foi pioneiro dentro das políticas sociais de habitação. Teve como propósito a questão do déficit habitacional, mas também foi uma estratégia que visou aquecer a economia em um momento de crise, neste sentido, o programa atingiu

parcialmente seus objetivos, entretanto, ao mesmo tempo em que favoreceu as populações de baixa renda, que são as mais afetadas pela questão do déficit habitacional, favoreceu majoritariamente as construtoras, não trazendo efetiva solução para a deficiência habitacional que é histórica.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Habitação, política social, Programa Minha Casa Minha Vida.

## ABSTRACT

As one of several dimensions of the social inequalities produced by the system, since the Brazilian socio-historic formation, the housing condition of the population, as well as the housing of Brazilians, is characterized by exclusion and by strong social inequalities. It is understood that the Política Nacional de Habitação arises as a response to one of the expressions of the Social Question. The present work consists of a study about the analysis of the cycles of the Política Nacional de Habitação based on the assumption that public policies are actions and programs by the State that seek to promote social well-being. The aim is to discuss social policy in the Brazilian context, seeking to reflect on the National Housing Policy, understanding its formulation and implementation process and its main guidelines. We also sought to identify the impacts of the Minha Casa Minha Vida Program on the Brazilian housing issue. As methodological procedures, the discussion was carried out from the theoretical reflections existing in the literature. As a result, we can see that the program was a pioneer within social housing policies. It had as its purpose the question of the housing deficit, but it was also a strategy that aimed to warm up the economy in a moment of crisis, in this sense, the program partially achieved its objectives, however, at the same time that it favored low-income populations, which are the most affected by the issue of the housing deficit, mostly favoring construction companies, not bringing an effective solution to the housing deficiency that is historical.

**Keywords:** Política Nacional de Habitação, social policy, Minha Casa Minha Vida Program.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma discussão sobre a política social no contexto brasileiro, buscando refletir acerca da Política Nacional de Habitação, compreendendo o seu processo de formulação e implementação e as suas principais diretrizes. Buscou-se também identificar os impactos do Programa Minha Casa Minha Vida na questão habitacional brasileira. As políticas sociais dos países periféricos, como o Brasil, são marcadas pelo clientelismo e pelo favoritismo político. Muito embora o Estado, por meio das políticas sociais, possa intervir na realidade social da família brasileira, não significa que este torna-se o protagonista, assumindo a responsabilidade no lugar da família. O que ocorre é o oposto, uma vez que o Estado justifica a sua política recorrendo as próprias famílias (FALEIROS, 2017).

Deste modo, este trabalho será apresentado a partir de reflexões teóricas que

dizem respeito às políticas sociais, partindo da compreensão que estas políticas são parte da dinâmica das configurações econômicas e sociais do sistema capitalista contemporâneo. Fundamentadas nesta discussão, refletiremos acerca da Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida, como uma das respostas ao combate ao déficit habitacional brasileiro.

Para darmos início à reflexão sobre as políticas sociais, faz-se necessário estabelecer um conceito que norteará toda a discussão. Nesta perspectiva, entende-se que a política social é um processo social que revela a interação de um conjunto de determinações de cunho econômico, político e cultural (BEHRING; BOSCHETTI, 2017). Além disso, entende-se esta como um conjunto de ações do Estado para o atendimento das necessidades que a classe trabalhadora apresenta (GASPAROTTO; GROSSI; VIEIRA, 2014). No presente artigo, abordaremos a política social, a partir da perspectiva crítico-dialética.

Ao refletirmos acerca da política social no mundo, nos deparamos com dois cenários distintos e controversos, tendo de um lado os países centrais, que tiveram o *Welfare State*, e, do outro lado, aqueles países periféricos que não vivenciaram o Estado de bem-estar social, como é o caso do Brasil. De acordo com Faleiros (2017), a realidade brasileira é marcada pela desigualdade entre classes sociais, na qual as políticas sociais não permitem acesso universal, tendo como público-alvo uma determinada categoria da população, que é atendida por meio de programas sociais criados pela gestão governamental presente, seguindo os princípios clientelistas, fazendo com que esses programas não garantam de forma segura o acesso efetivo a essa política social como um direito incontestável.

Especificamente no Brasil, a temática da política social, entra em voga a partir de 1990 e mais explicitamente a partir dos anos 2000, particularmente na política de Assistência Social (MORAES *et al.*, 2020). A política social brasileira não consegue atuar de forma permanente e uniforme, pois são os interesses governamentais, como arranjos políticos, que ditam como serão gastos os recursos governamentais, assim como quais são as prioridades que devem ser atendidas naquele momento. Além disso, Faleiros (2017) considera que as políticas sociais são estruturadas em “corredores de acessos diferentes” (p.30), no qual os serviços são canalizados seguindo parâmetros de distinção das classes sociais, onde os serviços sofisticados são ofertados aos ricos enquanto aos pobres cabem os serviços públicos, de nível inferior. Esses corredores de acesso ocorrem em diversas políticas sociais, como no sistema previdenciário, educacional e habitacional,

deixando claro a não existência de um sistema de bem-estar gratuito, igualitário e universal.

A partir da compreensão de que as políticas sociais emergem como resposta do Estado à “Questão Social” no qual Netto (2001 p. 10) define como “parte constitutiva das relações sociais capitalistas”, tendo como suas expressões as fortes desigualdades sociais, como o desemprego, a fome e a pauperização. Desta forma, o sistema capitalista produz diversas manifestações das expressões da Questão Social (NETTO, 2001).

Como uma das várias dimensões das desigualdades sociais produzidas pelo sistema, desde a formação sócio-histórica brasileira, a condição de habitação da população, assim como de moradia dos brasileiros, é caracterizada pela exclusão e por fortes desigualdades sociais. Nesta perspectiva, a habitação está diretamente relacionada às desigualdades sociais. Para tornar possível a compreensão da Política Nacional de Habitação como resposta a uma das expressões da Questão Social, é fundamental que tenhamos um panorama geral da política social, assim como esta se deu no contexto brasileiro.

## **2 PANORAMA DA POLÍTICA SOCIAL**

De acordo com Netto (2007), a política social é uma estratégia que o Estado possui como mecanismo de intervenção sobre a Questão Social, no qual desloca da função assistencial, tornando-se um instrumento fundamental para a legitimação do Estado. Machado (2000) a define como ação de controle sobre as necessidades sociais básicas de indivíduos não satisfeitos pelo capitalismo. Trata-se de uma mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho.

De acordo com Faleiros (1991), as políticas sociais abrangem a saúde, a educação, a habitação, além de programas de assistência à criança, à mulher, ao idoso, ao prisioneiro e aos enfermos. Ao longo do tempo, segundo Zambello (2016), são inseridas novas pautas para a política social. Por um lado, essa política é compreendida como ações que garantem a sobrevivência, a exemplo das políticas de transferência de renda. Por outro lado, a política social engloba medidas voltadas para as chamadas minorias.

No interior da análise das políticas sociais no contexto do modo de produção capitalista, Faleiros (1991) afirma que tais políticas ora são vistas como resultados de movimentos das classes trabalhadoras, ora como concessões da elite, ora como mecanismos de manutenção da força de trabalho e ora como arranjos do bloco

governante.

Considerando essa diversidade, o autor em questão ressalta que se torna difícil abordar o tema referente às políticas sociais, uma vez que estas não podem ser reduzidas a um único esquema. Nessa perspectiva, Behring e Boschetti (2009) analisam as políticas sociais com base no pensamento marxista, em especial do método crítico-dialético o qual analisa os fenômenos sociais em sua realidade concreta sob o ponto de vista da totalidade. Deste modo, todo o fenômeno social (incluindo as políticas sociais) “[...] deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade no âmbito da totalidade<sup>1</sup> concreta, como princípio estruturante da realidade [...].” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.40).

Sob o método crítico-dialético, a análise das políticas sociais deve considerar elementos fundamentais para explicar sua origem e desenvolvimento, como: a) a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação capitalista; b) o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais e c) o papel das classes sociais. “[...] Nessa direção, não se pode explicar a gênese e o desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com a política econômica e a luta de classes [...].” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.44)

No que se refere especificamente à gênese das políticas sociais, não se pode, segundo Behring; Boschetti (2009) indicar com exatidão um período específico de surgimento das primeiras medidas consideradas como políticas sociais. Porém, as supracitadas autoras afirmam que, de modo geral, tais políticas foram gestadas no interior de movimentos que contribuíram para a ascensão do capitalismo, como a Revolução Industrial, as lutas de classe e a intervenção estatal.

No decorrer dos séculos XIX e XX, segundo Faleiros (1991), os países capitalistas implantaram suas políticas sociais, com a finalidade de garantir ao indivíduo acesso a certos bens e serviços. Essas políticas tomaram a forma de proteção social, de seguridade social<sup>2</sup> no contexto do auge do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), em que este se comprometia a garantir “[...] o pleno emprego, a cobertura universal de serviços sociais (como saúde e educação) e o estabelecimento de um mínimo de proteção social a toda a população [...].” (PEREIRA, 2010, p.2)

---

<sup>1</sup> Entende-se por totalidade a realidade como um todo estruturado em que um fato ou um conjunto de fatos são racionalmente compreendidos. (KOSIC, 1986, pp.35-36 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.41)

<sup>2</sup> Garante benefícios do Estado ao cidadão, a partir de contribuições especificadas em lei. (FALEIROS, 1991, p.20)

No início da década de 1980, o *Welfare State* cede espaço ao neoliberalismo, que tem por principal característica a redução do papel do Estado na provisão dos direitos sociais. Nesse contexto, de acordo com Pereira (2010), o Estado passa a contar com a colaboração da rede privada no alívio da pobreza e consequente fortalecimento da focalização das políticas sociais na extrema pobreza.

### 3 DELIMITAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

No Brasil, as ações sociais, de acordo com Pinheiro Júnior (2014), se limitaram por vários séculos às irmandades religiosas e sociedades de auxílio mútuo. Somente na década de 1930, marcada pela transição do atraso para o desenvolvimento industrial e urbano e pelo surgimento de um moderno Estado de Bem-Estar Social, foram introduzidas as primeiras políticas sociais. Porém, até 1964, as políticas sociais são fragmentadas e seletivas, isto é, não atingem todos os setores e destinam-se apenas a determinados grupos sociais.

De 1964 a 1985, período do regime militar, verifica-se o aumento da intervenção Estatal na área das políticas sociais, aumentando a oferta de bens e serviços que atenderam as classes altas e médias “[...] não representando significativos impactos na redistribuição de renda e, assim, caracterizando uma modernização conservadora” (PINHEIRO JÚNIOR, 2014, p.8). Além disso, a política social possuía como características o lado perverso do sistema de proteção social, no qual pautava a centralização dos recursos e da capacidade de decisão no poder governamental, políticas e programas fragmentados, ineficiência estatal com relação aos gastos sociais, forte presença do clientelismo, e retrocessos na distribuição e oferta de serviços e benefícios sociais (ALMEIDA, 2004).

A partir de 1985, com o início do processo de redemocratização as políticas sociais avançam, culminando com a Constituição Federal de 1988, sob a qual desenhou-se pela primeira vez no país, um formato de Estado Social universal e equilibrado. Surge então uma política social de caráter público e na concepção de seguridade social ampliada, ou seja, “[...] para além do seguro e do *status* ocupacional formal [...]” (PEREIRA, 2010, p.15).

A realidade começa a ser modificada com as mudanças no modelo de proteção social, no primeiro governo civil e com a Constituição Federal de 1988 que preconiza a universalização do acesso à seguridade social, saúde e educação básica. Ao longo dos anos de 1990, a prerrogativa da constituição foi tomando fôlego por meio da descentralização de responsabilidades e recursos, assim como a extensão da prestação de

serviços sociais e de benefícios, principalmente relacionados às áreas acima citadas.

Entretanto, no cenário da adoção das práticas neoliberais pelos governos brasileiros no início dos anos de 1990, a política social, conforme Pereira (2010), passou a ser focalizada na pobreza. No início dos anos 2000, apesar de terem contribuído para aumentar a renda das famílias pobres, as políticas sociais não promoveram modificação alguma na estrutura da posição social dessas famílias.

O Estado brasileiro expande o seu aparato assistencial como uma estratégia de trazer um certo alívio à pobreza frente às questões que o neoliberalismo impõe, em forma de precarização e maximização da pobreza. Sendo impulsionado pela condicionalidade que o Banco Mundial impôs para a realização de empréstimos, que o Brasil, especialmente no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, instituiu os primeiros programas de transferência de renda, e timidamente discute-se a ampliação e efetivação do sistema de proteção social, de acordo com que estava posta da Constituição Federal de 1988, investindo em programas de alívio à pobreza. Tais programas possuíam como características a focalização e a seletividade, uma vez que eram destinados a uma porção pequena da coletividade. Além disso, esses programas tinham como objetivo a promoção de transferência de renda, com o intuito de permitir a sobrevivência de uma parcela da população (KILDUFF; SILVA, 2019).

Almeida (2004) afirma que alguns segmentos essenciais para a população brasileira ficaram de fora do processo de expansão das políticas sociais, como por exemplo, a política de habitação e saneamento, na qual não se chegavam a um consenso e muito menos surgiam iniciativas que fossem capazes de inovar tais questões nas grandes cidades. A ênfase de atuação do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi pautada nas políticas universais, das quais destacam-se a educação fundamental e a saúde básica.

De acordo com Kilduff e Silva (2019), mesmo com os avanços do governo FHC em função do Plano Real, como a contenção da inflação, e o Brasil na época, ter conseguido alavancar de certo modo a renda familiar, esta ainda vinha passando por severas consequências de uma economia marginalizada. Somente no governo Lula, que a veia assistencial do estado brasileiro ganha, de fato, força no contexto político e econômico frente ao gerenciamento da crise do capital, em um país capitalista dependente e periférico.

As autoras citadas destacam que as políticas sociais implementadas pelo governo Lula possuem como característica, serem fundamentadas em caráter compensatório e focalizadas, o que vai contra os padrões de universalização da proteção social. Além do



mais, ela é baseada em uma forma específica de enfrentamento da pobreza. Sendo este um padrão ancorado em programas assistenciais de redução temporária da pobreza, em sua maioria pautados na transferência de renda condicionada.

Porém, são inegáveis os avanços em termos de políticas sociais no Brasil, com a instituição e implementação de vários programas sociais, que mesmo sem de fato possibilitarem uma ascensão social e financeira do indivíduo, apresentaram melhorias e avanços na minimização da condição de pobreza, assim como de desigualdades sociais. Dentro do espectro a política social, tem-se a reformulação de alguns programas como os de transferência de renda, como por exemplo, o Bolsa Família, além de criação de outros, como o Fome Zero, Primeiro Emprego e os programas voltados para a habitação que até então não haviam sido pensados e planejados e implementados pelas gestões anteriores. O principal programa social do governo Lula, voltado para a habitação, foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Além disso, durante o referido governo, criou-se o Ministério das Cidades, representando que os desafios urbanos necessitam ser enfrentados mediante uma política de Estado. Diante tal percepção, instituiu-se em novembro de 2004 – a Política Nacional de Habitação.

#### **4 QUESTÃO HABITACIONAL BRASILEIRA E A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

A problemática habitacional brasileira, vem desde a década de 1970, passando por profundas evoluções nos modos de efetivação das políticas habitacionais no Brasil. Encontrava-se no período do Banco Nacional de Habitação (BNH) um modelo de padronização que não tinha nenhuma preocupação tanto urbanística como social. Nas décadas de 1980 e 1990 esse modelo padronizado passa por um processo de implosão e de reconstrução teórica que nos anos 2000 se reestrutura pautando-se em uma base conceitual inovadora (NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012).

Diante deste panorama, o começo do século XXI é marcado por ser um período de grandes avanços no campo da política urbana brasileira. Como instrumentalizador desse avanço tem-se a aprovação da lei nº 10.257/2001 que dispõe sobre o Estatuto da Cidade em que são definidos os mecanismos e as diretrizes que estabelecem o cumprimento da função social da cidade, bem como da propriedade, na qual baliza-se a participação da população e são possibilitados por meio dos instrumentos urbanísticos (BRASIL, 2001). No ano de 2003, tem-se a criação de um órgão que coordena a política de desenvolvimento urbano no Brasil, o Ministério das Cidades.



De acordo com Rolnik (2009) o Plano Diretor Participativo (PDP) foi adotado como um instrumento fundamental da política urbana, pois ele seria responsável por traçar estratégias que auxiliassem no cumprimento da função social da cidade e da propriedade, e definissem os instrumentos urbanísticos que a serem seguidos para a efetivação da função social. Ao mesmo passo em que o PDP é estimulado, o Ministério das Cidades, tem a sua atuação pautada no desenvolvimento de estratégias diferenciadas no setor da habitação.

O Brasil passa a ter um modelo consistente voltado ao enfrentamento da questão habitacional no país, a partir da elaboração de políticas, sistemas e planos, a saber: a Política Nacional de Habitação (PNH), que ocorreu no ano de 2004, na qual foram definidas as diretrizes e os instrumentos; O Sistema Nacional de Habitação, que foi estruturado no ano de 2005 como um subsistema para a habitação de interesse social e de outros mercados; o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), instituído em 2008 com o objetivo de delinear estratégias que equilibrassem as necessidades por habitação, previstas até o ano de 2023 (NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012). De acordo com Bonduki (2008), esse novo modelo impulsiona os investimentos nos programas habitacionais provenientes do Sistema Nacional de Habitação, tanto nas habitações de interesse social quanto nas de mercado.

A política Nacional de Habitação (PNH) foi criada em 2004, sendo considerada como o ponto de partida da priorização dos problemas habitacionais brasileiro. Tal política foi implementada no governo Lula, visando a promoção de condições de acesso à moradia de forma digna a toda a população, em especial aquelas que se encontravam em situação de baixa renda. Deste modo a PNH buscou contribuir para a inclusão social (MCIDADES, 2004).

A PNH possui uma gama de componentes, que vão além das questões voltadas para a urbanização. Nesta política, observa-se a “Integração Urbana de Assentamentos precários, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano” (MCIDADES, 2004 p. 29). Sendo estas as principais linhas de atuação.

A PNH apresentou grandes avanços na área habitacional, uma vez que resgatou antigas reivindicações que os movimentos pela moradia e pela reforma urbana lutavam, ela promove a urbanização, regularização e integralização da área urbana cujos assentamentos são precários, assim como melhora a qualidade da habitação, e concede novas moradias (ANDRADE, 2011). De acordo com o que consta no documento

MCidades (2004) a PNH considera que é fundamental a integração da política habitacional, com a política de desenvolvimento urbano.

Ainda de acordo com o documento MCidades (2004), visando a efetivação da PNH, percebeu-se por meio do governo federal a necessidade de se pensar acerca dos instrumentos que pudessem viabilizá-la, no que se pode citar como exemplo tanto o Sistema Nacional de Habitação (SNH), quanto o PlanHab. Desta forma o SNH busca apresentar de forma institucional qual o formato da PNH, estabelecendo a atuação em três níveis governamentais, assim como entre agentes públicos e privados. Além disso, define como ocorrerá a articulação financeira para que se alcance propostas pela PNH. O SNH divide-se em dois segmentos os quais visam atender aos interesses do mercado, por meio do Sistema Nacional de Habitação de

Mercado (SNHM), e também aos interesses sociais, com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O SNHIS foi sancionado pela Lei nº 11.124 de 2005, para posteriormente ser regulamentado pelo decreto federal nº 5.796 no ano de 2006. Essas regulamentações definem que o SNHIS deveria concentrar-se na população consideradas de baixa renda as quais a construção de novas moradias são financiadas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade em domicílios inadequados (ANDRADE, 2011).

No ano de 2007, é elaborado o PlanHab, sendo este um componente central da PNH. De acordo com Bonduki (2009), esse plano foi criado a fim de elaborar estratégias públicas e privadas para balancear as necessidades que o país apresentava, dentro de um prazo de quinze anos, no qual se articulem ações de curto e médio prazo. Essas articulações se dariam por meio dos Planos Plurianuais (PPAs), que previam o acompanhamento, a avaliação e a revisão das estratégias previstas pelo PlanHab. As estratégias atuavam simultaneamente em quatro frentes articuladas, a saber: financiamento, organização institucional, ciclo produtivo do setor da construção civil e articulando estratégias de cunho urbano-fundiárias.

Ao pensar no processo de elaboração da PNH, torna-se fundamental ressaltar que esta surgiu a partir da compreensão da existência de uma dívida social. Tal dívida, é resultado das desigualdades sociais, da concentração de renda, que são evidenciadas pela segregação do espaço urbano, assim como na dificuldade que a população de renda baixa tem em acessar o mercado habitacional formal. Desta forma a PNH, justifica-se pelo fato de que “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais

explicado/compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade” (VILLAÇA, 2011 p.37).

Desta forma, a PNH objetiva que o acesso à moradia se dê de forma digna, promovendo a urbanização, a regularização e a inserção dos assentamentos de baixa qualidade à cidade, fortalecendo a função do Estado no gerenciamento tanto das políticas quanto dos atores privados. Objetiva-se também tratar a questão habitacional como um problema nacional, articulando vários níveis governamentais a fim de potencializar a minimização desta questão. A democratização do acesso à terra urbana e ao mercado secundário de imóveis, e a ampliação da produtividade, levando em consideração a melhoria da qualidade da produção habitacional compõem o conjunto de objetivos prescritos na PNH (MCIDADES, 2004).

No que se refere às diretrizes presentes nesta política, elas abarcam questões relacionadas ao desenvolvimento institucional, na qual o Estado e os agentes privados são estimulados a formular e implementar a PNH, com o principal foco de superar o déficit habitacional brasileiro. “A mobilização de recursos, a identificação de demanda e a gestão de subsídio” (MCIDADES, 2004 p. 31), fazem parte das diretrizes previstas, assim como a melhoria da qualidade e da produtividade habitacional, prevendo um sistema de informação, avaliação e monitoramento dos programas e das ações da PNH. A urbanização dos assentamentos precários e a produção de habitação, garante o princípio da função social da propriedade e a articulação da política habitacional à política de desenvolvimento urbano e a viabilização de mecanismos que possibilitem renegociação dos contratos financiados por meio do Sistema Financeiro de Habitação, a fim de solucionar os impasses financeiros, buscam garantir a inclusão cidadã por meio de uma política urbana integrada às demais políticas sociais (MCIDADES, 2004).

## **5 CICLO DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

Para compreendermos o ciclo de uma política, faz-se necessário o conhecimento prévio de que esta é composta por várias fases que compõem um processo dinâmico (SOUZA, 2006). Saraiva (2006) destaca a importância de se compreender cada etapa, quais são os seus atores, quais os processos, a fim de entender a relação entre cada um deles. Contribuindo com tal afirmação, Jann e Wegrich (2007) compreendem que a construção de todas as etapas do ciclo da política pública influencia na sua utilização e longevidade, uma vez que essas fases sequenciais e interdependentes organizam a política como um todo (SECCHI, 2014).

De acordo com Baptista e Rezende (2011), o modelo de ciclo das políticas públicas proposto por Howlett e Ramesh nos anos de 1990, o mais difundido no meio acadêmico, consideram que as fases do processo da política pública possuem cinco etapas, prevalecendo a ideia de que uma política tem início a partir do momento em que se detecta um problema, que passa por um processo de formulação de propostas e tomada de decisão, para ser implementada. Após a implementação, esta é avaliada para que se dê início a um novo processo de reconhecimento de problema e formulação de políticas. Deste modo, Howlett e Ramesh denominam como “*Improved model*” e sinalizam em cinco etapas: (A) montagem da agenda; (B) formulação da política; (C) tomada de decisão; (D) implementação; (E) avaliação (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Assim como ocorre em todas as políticas públicas, a Política Nacional de Habitação também possui os ciclos, nos quais a sua primeira etapa é a formulação da agenda, momento este em que há a identificação do problema, que, no caso da PNH, foi considerado pelo déficit habitacional e a falta de acesso à habitações dignas, como demanda central. A partir desta montagem da agenda, considerando as desigualdades sócio-espaciais intra-urbanas da população e os indicadores nacionais, inicia-se a segunda etapa, sendo esta o processo de montagem da política, estabelecendo seus objetivos e diretrizes que nortearão suas ações, formulando alternativas para solucionar a questão habitacional brasileira. Como alternativa tem-se a criação dos fundos, planos, ações e programas. Como exemplo, tem-se a estruturação do Sistema Nacional de Habitação; como ações, tem-se a promoção e apoio à medidas de estímulo de poupança voltada para a habitação, a ampliação da utilização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para o financiamento de habitações. E como programa, tem-se o Programa Minha Casa Minha Vida (MCIDADES, 2004).

Como terceiro passo para o processo decisório, no qual envolvem-se duas questões centrais, de onde surge a demanda e quem irá participar, deste modo, o processo decisório de uma política pública é o resultado das relações de poder entre grupos que defendem seus interesses, escolhendo entre as várias alternativas existentes. (RUA, 1998). Além disso, a diligência de tomada de decisão envolve o processo de escolha, pelo governo, de uma determinada solução ou de um conjunto de soluções, estabelecendo metas, determinando e destinando recursos e o tempo da intervenção. No caso da PNH, na etapa do processo decisório, ao responder às duas perguntas, estabeleceu-se que a demanda surge da questão do déficit habitacional que assola o país e atinge principalmente a população de baixa renda, sugerindo a partir desta prerrogativa que esta

será a população que participará desta política. Para uma possível solução, adotou-se um conjunto de soluções desde a criação de fundo até a criação de programas.

A implementação corresponde à execução da política pública. Rua (1998) compreende como sendo um conjunto de decisões e de ações tomadas e realizadas por pessoas ou por grupos públicos ou privados que são direcionadas para o cumprimento dos objetivos propostos, frente às decisões que foram anteriormente tomadas acerca de uma política pública. As atividades provenientes da fase de implementação podem seguir três enfoques, a saber: enfoque *top-down*, enfoque *bottom-up* e enfoque interativo-interativo. Porém há críticas com relação a esses enfoques, pois os processos nos quais as políticas são formuladas, são complexos, ou seja, as múltiplas variáveis que interferem no processo político possuem um comportamento independente e agem de forma não linear (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Portanto, Rua(1998) destaca ser possível que esse processo de implementação seja uma continuação da formulação, no qual a flexibilização constitui um processo de interação e negociação contínuos entre aqueles que necessitam da funcionalidade desta política e daqueles de quem este funcionamento depende.

A etapa de avaliação é fundamental para a continuidade das políticas públicas, pois, uma vez implementadas, é na etapa de avaliação que será possível identificar se os objetivos foram cumpridos, avaliando seus impactos, assim como perceber a eficácia, eficiência e a efetividade da mesma. Além disso, a avaliação indica quais os caminhos a serem seguidos para que se atinja o objetivo, determinando, portanto, o sucesso da política. Porém esta etapa tende a ser negligenciada pelos agentes governamentais, em função das dificuldades encontradas, como por exemplo, relacionada à percepção que os atores institucionais envolvidos poderão ter, muitas vezes resistindo à sua implementação (MONTEIRO; MOREIRA, 2018).

Figura 1: Ciclo da Política Nacional de Habitação.



Fonte: Elaborado pelas autoras (2022), com base em Baptista e Rezende (2011).

Deste modo, ao analisarmos o ciclo da Política Nacional de Habitação, percebe-se que desde a montagem da agenda à implementação, a questão do déficit habitacional está presente, compondo um dos eixos centrais. Mas não podemos ter somente uma visão idealizada da referida política, uma vez que esta foi também utilizada como um mecanismo para fomentar a economia do setor imobiliário, como podemos observar no Programa Minha Casa Minha Vida.

## 6 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), surgiu no governo Lula dentro do contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que consistia em um conjunto de medidas que incentivaram o setor privado e destinavam um maior investimento do setor público em obras de infraestrutura do meio urbano. Foi criado pela Medida Provisória nº459/2009 e posteriormente aprovado pela Lei nº 11.977/2009. Tinha como objetivo promover o crescimento econômico, a criação de empregos, e a melhoria das condições de vida da população brasileira, dentro do cenário de crise internacional,



concomitante ao registro de uma maior entrada de capital estrangeiro dentro do setor habitacional no país. Apesar da relevância do PAC os investimentos no setor da habitação só foram realmente impulsionados pelo PMCMV (BRASIL, 2007).

Em linhas gerais, o Programa apresenta quatro modalidades de financiamento para construção de moradia: (1) uma voltada às famílias com renda de até 10 salários mínimos, por intermédio do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), cujo percentual de subsídio depende do nível de renda familiar; (2) uma segunda linha, subsidiada, destinada às famílias com renda de até três salários mínimos, a serem indicadas pelos governos locais; (3) uma voltada a operações coletivas urbanas e rurais (mutirões autogestionários); (4) e a oferta de crédito para infraestrutura de empreendimentos habitacionais, para o caso de habitações financiadas pela Caixa Econômica Federal (SHIMBO, 2010).

Os programas implementados pelo governo, com a finalidade de proporcionar habitação, acarreta alterações na capacidade econômica dos sujeitos atendidos, assim como mudanças em termos de qualidade de vida (CARMONA; NÓBREGA, 2019). O PMCMV trouxe várias melhorias dentro do cenário de déficit habitacional e conseguiu alcançar, através de subsídios e incentivos fiscais, às camadas mais desprivilegiadas que são as mais atingidas pela deficiência de habitações. Entretanto, observou-se uma condução diferente em relação às ofertas de habitação para as famílias que têm renda de até três salários-mínimos e as famílias com renda de até dez salários-mínimos. As ofertas de moradias destinadas às famílias com menor renda eram 1,5 vezes menores do que as ofertas de moradias para as famílias de classe média. Mesmo que em menor escala em comparação com o passado, o foco da política habitacional ainda era transformar as habitações em mercadoria para o consumo de uma parcela da população: a classe média (BASTOS, 2012)

Outra característica observada está relacionada à qualidade das habitações oferecidas pelo setor privado. São moradias em áreas periféricas onde o terreno é mais barato, moradias de baixa qualidade e com localização que não atende às necessidades das deficiências habitacionais. Recorrentemente se configuram como conjuntos habitacionais em regiões sem nenhum ou com baixo atendimento do transporte público e sem a cobertura dos equipamentos sociais. Observou-se uma tendência do capital privado na construção de conjuntos habitacionais que remontam à década de 70. O programa estipulou o limite de quinhentas unidades habitacionais por segmento para reduzir estes efeitos, mas não obteve êxito (NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012).

O Programa MCMV baseia-se em um modelo pautado no conservadorismo, no



qual as moradias são localizadas em periferias, dando prioridade a grande número de conjuntos habitacionais, nos quais os serviços urbanos e acesso à direitos são precários. Mesmo que este Programa tenha tido um avanço no subsídio direto, relacionado proporcionalmente à renda das famílias atendidas, junto a isso, tem-se a ampliação das linhas de crédito voltadas para a compra e construção de habitações, contando também com redução de juros (VASCONCELOS JUNIOR; LISBOA; CORRÊA, 2021).

Como pode-se inferir, o PMCMV, como política social de habitação, tinha como intuito reduzir o déficit habitacional, e logrou êxito, entretanto, não atendeu totalmente à proposta como serviu ao próprio capital através da ampliação dos empreendimentos imobiliários e contribuiu para um processo de periferização e “[...]urbanização capitalista que perpetua o padrão periférico de segregação socioespacial” (BUONFIGLIO, BASTOS, 2011, p. 5)

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto neste trabalho, faz-se necessárias as seguintes considerações: as políticas públicas sociais são fruto do sistema capitalista, apresentando um caráter contraditório, no qual busca-se a manutenção das condições básicas de sobrevivência da classe trabalhadora a fim de sustentar e possibilitar que o proletariado continue vendendo a sua força de trabalho, ou seja, torna possível a manutenção da subserviência do trabalho ao capital, desta forma, as políticas sociais são implementadas pelo Estado e estão a serviço de dois senhores: o capitalista e o proletariado.

Como o direito à moradia é garantido constitucionalmente, foi assegurado por meio da Constituição Federal de 1988, também chamada como Constituição Cidadã, prevê a competência concorrente do Estado e dos municípios para implementação de programas de construção de moradias e melhoria das condições de habitabilidade da população. Porém, esta não foi suficiente, uma vez que o déficit habitacional brasileiro era grande. Desta forma, entende-se que a PNH e o programa público habitacional aqui analisados tinham como intuito sanar este déficit habitacional e alcançaram este objetivo, entretanto, de maneira muito aquém do que era necessário. Outro aspecto que podemos salientar foi o fato de que o programa foi acelerado com intuito de estimular a economia e nesta perspectiva serviu principalmente às construtoras.

No ano de 2004, pela primeira vez na história do Brasil, um governo se ateve à questão habitacional através da Política Nacional de Habitação em que estava inserido o Programa Minha Casa Minha Vida. Apesar do avanço da atenção dada à questão

habitacional e seus problemas, que era histórica e considerada como uma dívida social com a população, a efetivação se mostrou falha. Muito embora o governo federal tenha disponibilizado recursos financeiros para o provisionamento de novas moradias, o que atendeu alguns grupos sociais que até então estavam de fora do mercado imobiliário, não cumpriu plenamente esse propósito, o acesso se deu de maneira muito incipiente, pois apenas aqueles que tinham acesso ao mercado de trabalho formal possuíam acesso a essas linhas de crédito, demonstrando o caráter condicional e não universal desta política.

Uma das intenções do Programa Minha Casa Minha Vida, é o aquecimento da economia que se encontrava em crise, para tanto o Estado terceirizou para o setor privado, a construção das habitações. Tivemos como resultado, dentro da dinâmica do capitalismo que objetiva o lucro, a construção de moradias de padrões inferiores, especulação imobiliária, um processo de criação de novas periferias e a dissociação do crescimento das habitações e do desenvolvimento da estruturação urbana. Ressalta-se como outro aspecto também relevante, a questão do acesso às moradias, bem como a disponibilização de equipamentos e serviços públicos, uma vez que só a casa propriamente dita, não configura o suprimento da questão habitacional. As localidades em que as moradias foram oferecidas não dispunham de acesso à rede de serviços básicos como, por exemplo, saúde, educação e transporte, a moradia desprovida de toda uma estrutura social e urbanística que possibilite a vivência neste ambiente não constitui a viabilização de uma moradia propriamente dita. Podemos apreender de um modo geral que não é possível avaliarmos a política habitacional implementada pelo governo Lula em uma lógica binária de positivo ou negativo, ela é difusa. Assim como a realidade social, as políticas públicas são contraditórias, benéficas e maléficas.

Na análise numérica acerca da produção dessas moradias, é possível perceber que o número de habitações para a classe média que não é a camada da população mais atingida pela situação da deficiência habitacional é quase duas vezes maior do que as moradias ofertadas à população de baixa renda.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. H. T. A política social no governo lula. **Novos Estudos**, [S.L.], v. 70, n. 1, p. 07-17, 01 nov. 2004.
- ANDRADE, E. S. J. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- BAPTISTA, T. W. F; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. Caminhos para análise das políticas de saúde, v. 1, p. 221-272, 2011.
- BASTOS, R. D. Economia política do imobiliário o programa Minha Casa Minha Vida e o preço da terra urbana no Brasil. 2012.
- BEHRING, E.R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001 – estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.
- BUONFIGLIO, L.V.; BASTOS, R.D. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras. **Anais... XII SIMPOSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA-SIMPURB**, Belo Horizonte, 16 a 19 de novembro de 2011.
- CARMONA, P. A. C; NÓBREGA, A. V. Do direito à moradia: reflexões sobre o programa minha casa minha vida (pmcmv) e a necessária observância dos princípios fundamentais. **Brazilian Journal Of Development**, [S.L.], v. 5, n. 10, p. 18714-18733, 2019. Brazilian Journal of Development. <http://dx.doi.org/10.34117/bjdv5n10-117>.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 2017. 77 p. Primeira edição eBook.
- GASPAROTTO, G. P; GROSSI, P. K; VIEIRA, M. S. O ideário neoliberal: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos. **Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, n. 11, 2014.
- JANN, W; WEGRICH, K. **Theories of the policy cycle**. Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods, v. 125, p. 43-62, 2007.
- KILDUFF, F; SILVA, M. M. Tensões da política social brasileira: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no brasil. **Revista Katálisis**, [S.L.], v. 22, n. 3, p. 619-630, set. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-02592019v22n3p619>.
- LIMA, L. L; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013.
- MACHADO, E.M. Política e política social. **Serviço Social em Revista**, v.3, n.1, jul.-dez. 2000.

MCIDADES, Caderno M n° 4, **Política Nacional de Habitação.**, Brasília, 2004. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/58-snh-secretaria-nacional/departamentos-snh/1375-politica-nacional-de-habitacao-pnh>. Acesso em: 21 jun. 2022.

MONTEIRO, S; MOREIRA, A. O Ciclo da Política Pública: da formulação à avaliação ex post. In: FERRÃO, João; PAIXÃO, José Manuel Pinto. **Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2018.

MORAES, P. M. et al. Familismo e política social: aproximações com as bases da formação sócio-histórica brasileira. **Revista de Políticas Públicas**, [S.L.], v. 24, n. 2, p. 802-818, jan. 2020.

NETO, P. N; MOREIRA, T. A; SCHUSSEL, Z. G. L. Conceitos divergentes para políticas convergentes. Descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 14, n. 1, p. 85-98, 2012.

NETTO, J. P. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, J. P. **Desigualdade, pobreza e serviço social**. Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea, n. 19, p. 135-170, 2007.

PEREIRA, P.A. Política Social do Segundo Pós-Guerra: ascensão e declínio. **Revista Serviço Social & Saúde**, v. IX, n. 10, dez. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634888>>.

PINHEIRO JÚNIOR, F. A. F. S. A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010. **XVI Seminário sobre a Economia Mineira**, 2014.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 31, 30 nov. 2009. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR). <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p31>.

RUA, M. G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. v.2. Brasília: CNPD, 1998, pag.731-752.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

SHIMBO, L. Z. Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. **Tese de Doutorado**. Universidade de São Paulo, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

VASCONCELOS JUNIOR, M. R; LISBOA, C. R. F; CORRAÊ, R. S. S. POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E TRABALHO SOCIAL: caso de marituba/pa / housing policy of social interest and social work. **Brazilian Journal Of Development**, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 9775-9790, 2021. Brazilian Journal of Development. <http://dx.doi.org/10.34117/bjdv7n1-663>.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, [S.L], v. 71, n. 25. 2011, p. 37-58.

ZAMBELLO, A. O que é política social? **Revista Agenda Política**, v.4, n.1, jan.-abr. 2016.