



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)  
FACULDADE DE DIREITO (FD)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGDP)

FREDERICO LEÃO ABRÃO

**Avaliação de eficiência do Programa Nacional de Habitação  
Urbana no combate ao déficit habitacional em Goiânia no período  
compreendido entre 2009 e 2019**

GOIÂNIA  
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

### E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

#### 1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação     Tese

#### 2. Nome completo do autor

Frederico Leão Abrão

#### 3. Título do trabalho

AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO URBANA NO COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL EM GOIÂNIA NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 2009 E 2019

#### 4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **FREDERICO LEÃO ABRÃO**, Usuário Externo, em 21/03/2022, às 18:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **Andréa Abrahão Costa**, Professora do Magistério Superior, em 21/03/2022, às 23:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do



art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2774798** e o código CRC **96D8E7F4**.

FREDERICO LEÃO ABRÃO

**Avaliação de eficiência do Programa Nacional de Habitação  
Urbana no combate ao déficit habitacional em Goiânia no período  
compreendido entre 2009 e 2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas. Área de concentração: Direito da Administração e Políticas Públicas  
Linha de pesquisa: Regulação, Efetividade e Controle Constitucional das Políticas Públicas.

Orientação: Professora Doutora Andréa Abrahão Costa.

GOIÂNIA  
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Abrão, Frederico Leão

AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO URBANA NO COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL EM GOIÂNIA NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 2009 E 2019 [manuscrito] / Frederico Leão Abrão. - 2022.

0 132 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Andréa Abrahão Costa.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, Goiânia, 2022.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, mapas, fotografias, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Direito à moradia. 2. Política habitacional. 3. Programa Minha Casa, Minha Vida. 4. Déficit habitacional em Goiânia. 5. Eficiência administrativa em política habitacional. I. Costa, Andréa Abrahão, orient. II. Título.

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

### ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 01-2022 da sessão de Defesa de Dissertação de Frederico Leão Abrão, que confere o título de Mestre(a) em Direito e Políticas Públicas, na área de concentração em Direito da Administração e das Políticas Públicas.

Ao/s dezoisete dias do mês de fevereiro de dois mil e vinte e dois, a partir da(s) dez horas, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO URBANA NO COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL EM GOIÂNIA NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 2009 E 2019”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Andrea Abrahão Costa** (PPGDP/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Cláudia Tannus Gurgel do Amaral** (UNIRIO), membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **Fabício Macedo Motta** (PPGDP/UFG), membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) **Andrea Abrahão Costa**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) dezoisete dias do mês de fevereiro de dois mil e vinte e dois.

#### TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Abrahão Costa, Professora do Magistério Superior**, em 17/02/2022, às 20:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabício Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 18/02/2022, às 09:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLAUDIA TANNUS GURGEL DO AMARAL, Usuário Externo**, em 18/02/2022, às 11:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2682415** e o código CRC **A4C73CC0**.



## **AGRADECIMENTOS**

À família, minha gratidão pelos esforços, compreensão e estímulos para o desenvolvimento pessoal e profissional, nesta jornada pelo conhecimento.

À Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, membros e servidores, agradeço a oportunidade de ingresso no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás e o incentivo para realização desta pesquisa.

Aos professores e colaboradores do PPGDP/UFG, meu reconhecimento pelo seu trabalho e empenho, que a partir de sua atuação, contribuem para o crescimento e capacitação da Administração Pública e construção de uma sociedade melhor.

Obrigado também aos colegas e parceiros da Turma IV do mestrado, que com fraternidade e companheirismo, foram fundamentais para superar as barreiras impostas pelo distanciamento social e possibilitar o alcance dos objetivos pretendidos.

Por fim, rendo meus agradecimentos à Prof<sup>a</sup> Dra. Andréa Abrahão Costa, minha orientadora neste trabalho, que com muita sabedoria e respeito, sempre esteve ao meu lado, exigindo melhorias técnicas e contribuindo na elaboração desta dissertação.

## RESUMO

A presente dissertação possui como objeto de pesquisa a avaliação de eficiência do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) no combate ao déficit habitacional em Goiânia no período compreendido entre 2009 e 2019. Por meio de análise bibliográfica e documental são abordados no primeiro capítulo a evolução do conceito de direito à moradia no âmbito internacional, o processo que levou a sua constitucionalização no Brasil e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). São apresentados os contornos jurídicos desta política pública, como subprogramas, grupos de atendimento, fontes de custeio, metodologia aplicada, diretrizes e requisitos relacionados aos empreendimentos a serem desenvolvidos. Em seguida, adentra-se ao cenário habitacional brasileiro por meio dos conceitos e métodos utilizados oficialmente para se mensurar a carência e o estoque de moradias no país, sendo demonstrado em tabelas e gráficos, elaborados com base em dados obtidos de fontes secundárias, as características do déficit habitacional no Brasil e em Goiânia. O segundo capítulo também traz informações relacionadas aos indicadores setoriais e à produção habitacional do PNHU em Goiânia e sua região metropolitana, como quantidade de unidades habitacionais entregues, valores investidos e a localização dos empreendimentos destinados às famílias com renda mensal de até 03 (três) salários mínimos, que representam mais de 90% do total do déficit habitacional local. Nele ainda é tratado a aderência entre a oferta habitacional promovida pelo Programa e a carência por moradias no município, analisada com base num indicador proposto pela pesquisa. No terceiro capítulo é realizada a avaliação de eficiência do PNHU tendo como referência o conceito de eficiência administrativa adotado por ÁVILA (2019). É analisada a relação entre os componentes do déficit habitacional e a entrega de moradias pelo Programa em Goiânia, bem como a presença dos atributos qualitativos nos imóveis construídos e, ao final, os problemas regulatórios identificados. Com base nos dados levantados, o trabalho conclui que o PNHU não foi eficiente para o combate ao déficit habitacional no município de Goiânia no período pesquisado, apontando como causas para o resultado obtido problemas regulatórios, que implicaram na destinação majoritária de recursos para famílias que não se enquadravam nos componentes do déficit habitacional.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Política habitacional. Programa Minha Casa, Minha Vida. Déficit habitacional em Goiânia. Eficiência administrativa em política habitacional.

## ABSTRACT

The research objective of this dissertation is the evaluation of the efficiency of the National Urban Housing Program (NUHP) in the fight against the housing deficit in Goiânia between 2009 and 2019. Through bibliographic and documentary analysis, the first chapter addresses the evolution of the concept of the right to housing at the international level, the process that led to its constitutionalization in Brazil and the Minha Casa, Minha Vida Program. Are presented the legal contours of this public policy, as subprograms, service groups, funding sources, applied methodology, guidelines and requirements related to the projects to be developed. Then, it enters the Brazilian housing scenario through the concepts and methods officially used to measure the shortage and stock of housing in the country, being demonstrated in tables and graphs, prepared based on data obtained from secondary sources, the characteristics of the housing deficit in Brazil and Goiânia. The second chapter also provides information related to sectorial indicators and the housing production of the NUHP in Goiânia and its metropolitan region, such as the number of housing units delivered, amounts invested and the location of projects aimed at families with a monthly income of up to 03 (three) minimum wage, which represent more than 90% of the total local housing deficit. It also deals with the adherence between the housing offer promoted by the Program and the lack of housing in the municipality, analyzed based on an indicator proposed by the research. In the third chapter, the evaluation of the NUHP 's efficiency is carried out, having as reference the concept of administrative efficiency adopted by ÁVILA (2019). The relationship between the components of the housing deficit and the delivery of housing by the Program in Goiânia is analyzed, as well as the presence of qualitative attributes in the built properties and, in the end, the regulatory problems identified. Based on the data collected, the work concludes that the NUHP was not efficient in combating the housing deficit in the municipality of Goiânia in the researched period and pointing as causes for the result obtained, regulatory problems that implied the majority allocation of resources to families that did not fit the components of the housing deficit.

**Keywords:** Right to housing. Housing policy. My Home, My Life Program. Housing deficit in Goiânia. Administrative efficiency in housing policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### GRÁFICOS

Gráfico 1 - UHs contratadas PMCMV p/ faixa de renda (2009 - 2020) .....	50
Gráfico 2 - Distribuição dos recursos PMCMV p/ faixa de renda (2009 - 2020) .....	50
Gráfico 3 - Déficit habitacional - Brasil - (2005 - 2019).....	56
Gráfico 4 - Déficit habitacional x faixa de renda familiar - Brasil - (2005 - 2019) .....	57
Gráfico 5 - Déficit habitacional urbano por componente - Brasil - (2005 - 2019).....	59
Gráfico 6 - Domicílios urbanos vagos habitáveis - Brasil - (2005 - 2015) .....	62
Gráfico 7 - Déficit habitacional - Região Metropolitana de Goiânia (2019).....	65
Gráfico 8 - Evolução de indicadores econômicos durante o PMCMV .....	69
Gráfico 9 - Déficit x Produção habitacional PNHU - RM de Goiânia (2010 - 2019).....	70
Gráfico 10 - Déficit habitacional – Região Metropolitana de Goiânia (2010 - 2019).....	76
Gráfico 11 - Valor Contratado - PMCMV - Goiânia (2009 - 2019).....	88
Gráfico 12 - UHs Contratadas - PMCMV - Goiânia (2009 - 2019).....	88

### MAPAS

Mapa 1 - Tipologia de municípios PlanHab .....	41
Mapa 2 - Empreendimentos do PNHU na Região Metropolitana de Goiânia.....	75

### QUADROS

Quadro 1 - Tipos de municípios PlanHab 1 .....	407
--	-----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - FCP - UHs construídas até 31 de dezembro de 1960.....	32
Tabela 2 - Fases do PMCMV / Faixas / Limites de renda.....	46
Tabela 3 - Contratações PMCMV (2009 - 2020) .....	49
Tabela 4 - Déficit habitacional por área - Brasil - (2005 - 2019).....	55
Tabela 5 - Déficit habitacional urbano p/ faixa de renda – Brasil - (2005 - 2019).....	56
Tabela 6 - Déficit habitacional urbano por componente - Brasil (2005 - 2019) .....	58
Tabela 7 - Domicílios vagos habitáveis - Brasil - (2005 - 2015) .....	61
Tabela 8 - UHs entregues – Região Metropolitana de Goiânia (2009 - 2019).....	66
Tabela 9 – Valor contratado - PMCMV – Região Metropolitana de Goiânia (2009 - 2019)...	68
Tabela 10 - Indicadores de aderência entre oferta e déficit habitacional .....	71
Tabela 11 - Déficit habitacional na Região Metropolitana de Goiânia (2010 - 2019) .....	77
Tabela 12 - UHs entregues em Goiânia (2009 - 2019).....	77
Tabela 13 - Dados habitacionais - Goiás (2007 - 2015).....	81
Tabela 14 - Distribuição de recursos PMCMV (2009 - 2019) .....	93
Tabela 15 - Custos referenciais PMCMV .....	97

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitações
CF88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EUA	Estados Unidos da América
FCP	Fundação da Casa Popular
FJP	Fundação João Pinheiro
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IAH	Indicador de Aderência Habitacional
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
RMG	Região Metropolitana de Goiânia
SFHIS	Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social
SISHAB	Sistema de Gerenciamento da Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UHs	Unidades Habitacionais
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviética

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>A EVOLUÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....</b>	<b>19</b>
2.1	O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO NO ÂMBITO INTERNACIONAL ...	19
2.2	A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL.....	30
2.3	O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO .....	38
2.4	O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA .....	44
<b>3</b>	<b>O CENÁRIO HABITACIONAL .....</b>	<b>52</b>
3.1	CARÊNCIA HABITACIONAL E ESTOQUE DE MORADIAS NO BRASIL .....	52
3.2	O DÉFICIT HABITACIONAL EM GOIÂNIA .....	63
3.3	A PRODUÇÃO HABITACIONAL PELO PNHU EM GOIÂNIA .....	66
<b>4</b>	<b>AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA DO PNHU EM GOIÂNIA .....</b>	<b>76</b>
4.1	RELAÇÃO COM OS COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL .....	76
4.2	O PNHU E A PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM GOIÂNIA .....	82
4.3	PROBLEMAS JURÍDICO-REGULATÓRIOS DO PNHU.....	85
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>91</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>99</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>105</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A dimensão dada ao direito à moradia após sua incorporação ao texto constitucional de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº26, de 14 de fevereiro de 2000 reclama uma maior atenção no planejamento das ações governamentais, em função de sua importância, instrumentalidade e onerosidade, que serão abordadas neste trabalho, a partir do prisma apresentado por CANOTILHO (2010) e SARLET (2010).

Sob esse enfoque, compete à administração pública adotar ações que viabilizem, de maneira eficiente, a sua concretização, o que passa, impreterivelmente, pelo desenvolvimento de uma política pública com foco no enfrentamento do déficit habitacional. Desse modo, a presente pesquisa busca verificar como a política pública denominada Programa Nacional de Habitação Urbana impactou o déficit habitacional em Goiânia no período compreendido entre 2009 e 2019, e se os investimentos executados poderiam ter sido realizados de maneira mais eficiente.

Compreender a evolução do conceito do direito à moradia ao longo dos tempos e a sua amplitude na contemporaneidade é indispensável para a realização das análises a serem desenvolvidas e a concepção de soluções que possam atender integralmente às demandas atuais. Aspectos estruturais relacionados à infraestrutura dos imóveis passaram a conviver com requisitos subjetivos associados à inserção urbana e a inclusão social de seus moradores.

Os atributos qualitativos da habitação passaram a integrar o núcleo do direito e converteram-se em requisitos para sua plena efetividade desde o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), assinado em 16 de dezembro de 1966. Posteriormente, sua essencialidade foi reiterada durante a realização das conferências mundiais sobre assentamentos humanos, promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), respectivamente em Vancouver, Istambul e Quito.

Neste sentido, CAMARGO (2010) propõe uma abordagem tridimensional da moradia, distinguindo aspectos objetivos e subjetivos, e a dividindo sob a perspectiva material (casa), como objeto construído, com características físicas e localização própria, assumindo assim a função de abrigo e proteção física de seus habitantes. Por outro lado, reconhece também a indissociável imaterialidade inerente, que a torna o espaço para o exercício da privacidade e intimidades domésticas (moradia), bem como, a base para o estabelecimento das relações sociais entre seus moradores, sua vizinhança e os aparelhos públicos e privados existentes nas imediações (habitação).

Neste trabalho, essa concepção servirá como parâmetro para a avaliação das etapas de formulação e implementação da política pública denominada Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). A localização dos empreendimentos e a existência prévia de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos comunitários nas suas imediações serão aqui utilizadas como critérios para se verificar a eficiência dos investimentos realizados e a qualidade do desenho jurídico-regulatório do programa, seguindo a vertente material, do método de abordagem em Direito e Políticas Públicas proposto por BUCCI (2019).

A metodologia do PNHU será analisada a partir dos reflexos causados sobre o mercado imobiliário e os indicadores setoriais, e contextualizada no cenário macroeconômico em que a política pública foi instituída. Suas características e propósitos reforçam a tradição brasileira em termos de política habitacional, marcadas pelo estímulo à construção e financiamento, como meios de acesso à casa própria, o que é demonstrado a partir de referências históricas como a Fundação da Casa Popular (FCP) e o Banco Nacional de Habitações (BNH).

O cenário habitacional brasileiro será apresentado por meio dos conceitos e métodos que o integram, de modo a permitir um aprofundamento no tema do déficit habitacional, com base nas reflexões apresentadas por MARICATO (1997) e BALBIM (2015). Complementarmente, serão destacadas a vulnerabilidade dos conceitos utilizados, a variação metodológica e a desarticulação institucional que tem prejudicado o diagnóstico e o planejamento das ações setoriais.

Após, passa-se aos dados relativos ao déficit habitacional no país e sua estratificação por componente entre 2005 e 2019, para em seguida, serem confrontados com a produção habitacional realizada por meio do PNHU e o estoque de moradias representado pelos domicílios urbanos vagos, aptos a serem habitados.

Aproximando-se dos limites geográficos e temporais estabelecidos para a presente pesquisa, serão detalhados os dados referentes à carência habitacional na região metropolitana e no município de Goiânia. Os indicadores relacionados às cidades vizinhas ao núcleo metropolitano serão utilizados para se alcançar os objetivos propostos, e estabelecer um parâmetro comparativo capaz de verificar a aderência entre a carência habitacional e a oferta de moradias pelo Programa.

A inserção urbana dos empreendimentos habitacionais, especialmente aqueles destinados às famílias com renda mensal de até 03 (três) salários mínimos, são objeto de análises específicas, com vistas a identificar o cumprimento da legislação do programa e a presença dos aspectos qualitativos intrínsecos ao direito à moradia na contemporaneidade, notadamente os relacionados à infraestrutura urbana, equipamentos públicos destinados a

oferecer serviços de saúde, educação, transporte e lazer. Dos resultados observados, serão investigadas possíveis externalidades, falhas de planejamento e implementação da política pública, bem como vulnerabilidades relacionadas ao seu desenho jurídico-regulatório.

A seguir, adentra-se na avaliação da eficiência do PNHU para o combate ao déficit habitacional em Goiânia, partindo da observação da dinâmica dos seus componentes e tentando relacioná-los à entrega de unidades habitacionais pelo Programa. Será possível constatar que suas ações não estabeleceram relação causal com os principais indicadores que medem a carência de moradias, tendo sido associadas apenas à redução do déficit referente às habitações precárias, que no município, representam aproximadamente 5% do total.

A pesquisa incursionará ainda sobre a segmentação dos investimentos realizados e as unidades habitacionais entregues pelo PNHU, para verificar se houve priorização na alocação de recursos destinados a empreendimentos para as famílias integrantes da faixa 1, que respondem por 90% do déficit habitacional. Além disso não se confirmar, será revelada uma profunda distorção na política pública, que subverteu a ordem dos objetivos para os quais foi proposta.

Ao final, partindo da concepção acerca do princípio da eficiência administrativa defendido por Humberto Ávila, para o qual, a eficácia da medida é um pressuposto para a existência da eficiência, se definirá os contornos a serem utilizados neste trabalho para se realizar a avaliação *ex post* da política pública. Dialogando com o princípio do bom andamento e boa administração, decorrentes do direito italiano, o conceito a ser adotado extrapola o viés econômico e a relação custo-benefício, como propõem BONIFÁCIO e MOTTA (2021).

A análise sobre a eficácia do PNHU para o combate do déficit habitacional será realizada por meio da comparação entre a demanda habitacional identificada no período anterior ao que a política pública foi instituída e a oferta de moradias pelo programa. A verificação da aderência entre a carência habitacional e a produção de unidades habitacionais pelo programa é fundamental para verificar se as metas estabelecidas foram cumpridas, tanto em seu aspecto quantitativo, quanto no qualitativo<sup>1</sup>.

Nas considerações finais serão apresentados outros dados que ressaltam o progressivo desvirtuamente da política pública e a gradual sobreposição da sua vertente econômica sobre a social, concluindo-se com a avaliação da eficiência do PNHU no combate

---

<sup>1</sup> Ao longo de suas três fases, entre 2009 e 2019, o PMCMV estabeleceu como meta a construção de 5 milhões de novas unidades habitacionais para combater o déficit habitacional, e assim, para fins de análise de seu cumprimento, somente serão consideradas as moradias entregues para as famílias com renda mensal de até 3 (três) salários-mínimos, que no Brasil, historicamente, representam aproximadamente 90% (noventa por cento) de toda a carência habitacional do país.

ao déficit habitacional no município de Goiânia entre 2009 e 2019 e uma reflexão sobre a real finalidade do Programa.

## 2 A EVOLUÇÃO DO DIREITO À MORADIA

### 2.1 O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO NO ÂMBITO INTERNACIONAL

O período que sucedeu as duas grandes guerras mundiais ocorridas entre 1914 e 1945 foram momentos de profunda reflexão sobre as premissas em que se edificou a sociedade contemporânea, pois a partir das agruras decorrentes dos conflitos, se impôs a necessidade de uma melhor compreensão sobre suas causas e consequências.

Na origem desses eventos, muito além de ambição e obsessão de alguns governantes, estava a insatisfação da população com as desigualdades sociais e escassez de oportunidades para seus cidadãos. No pós-guerra, Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), impulsionados pelo sucesso militar nos conflitos, lideraram os esforços em busca da paz mundial, mas divergindo, ideologicamente, sobre o melhor modelo para se alcançar o objetivo.

Neste contexto é criado em 24 de outubro de 1945, na cidade de São Francisco, EUA, como resultado das conferências de paz realizadas no final da segunda guerra mundial, a ONU, fundada naquele momento, por 50 países signatários da denominada Carta das Nações Unidas.

O referido documento estabeleceu os princípios sobre os quais os países deveriam se estruturar para possibilitar um ambiente internacional mais amistoso e pacífico. Como eixo central dos compromissos e ações a serem adotadas estavam a necessidade de reconhecimento dos direitos fundamentais do homem, da dignidade e valor da pessoa humana, assim como da igualdade entre homens e mulheres, grandes e pequenas nações<sup>2</sup> (ONU, 1945).

Considerando que a compreensão desses direitos e liberdades seria imprescindível para o pleno cumprimento dos compromissos supracitados, a Assembleia Geral da ONU, proclamou em 10 de dezembro de 1948, por meio de sua Resolução n°217, a Declaração

---

<sup>2</sup> “Nós, os povos das nações unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.” (ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm) - Acesso em 15 de julho de 2021)

Universal dos Direitos Humanos (DUDH), definindo o ideal comum a ser perseguido por todos os povos e todas as nações<sup>3</sup> (ONU, 1948).

Dentre os direitos estabelecidos, previu-se no Artigo 25<sup>4</sup> o do bem-estar, pelo qual todo ser humano teria direito a um padrão de vida capaz de assegurar para si e sua família uma habitação. Aqui, o ainda embrionário direito à moradia surge como expressão territorial, de um espaço no mundo, ao qual todo cidadão faria jus. Desta forma, o direito à moradia nasce, verdadeiramente, como um direito a um abrigo, sem maiores preocupações com os aspectos subjetivos da habitação.

A estruturação do instrumento sob o formato de uma declaração, e não de uma convenção, teria retirado o valor jurídico que este poderia ter recebido caso fosse um tratado, segundo SILVA (2013). Tal distinção é importante, pois REZEK (2018) salienta que, por vezes, alguns países reagem às pressões externas fundadas na garantia dos direitos humanos, lembrando da sua natureza não-convencional. Não obstante, PIOVESAN (2019) defende seu caráter vinculante, a partir da sua associação com a Carta das Nações Unidas e, no mesmo sentido, MAZZUOLI (2019) complementa que "*por estabelecer um código de ética universal relativamente à proteção internacional dos direitos humanos, integra o jus cogens internacional, e prevalece à vontade dos Estados e aos seus respectivos direitos internos*".

A ausência de critérios e diretrizes claras para a implementação dos direitos estabelecidos na DUDH e o fenômeno da crescente urbanização e degradação da qualidade de vida nos grandes centros urbanos, observados por todo o globo terrestre nos anos que se seguiram, levou a um cenário heterogêneo da efetividade da medida, o que demandou o aprofundamento das análises e discussões sobre o planejamento das cidades, especialmente em relação às moradias, infraestrutura, saneamento básico e meio ambiente.

---

<sup>3</sup> “Agora portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.” (Assembleia Geral da ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. (217 [III] A) Paris. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> - Acesso em 15 de julho de 2021)

<sup>4</sup> “Artigo 25 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (Ibid.)

Diante deste cenário, a Assembleia Geral da ONU edita em 16 de dezembro de 1966 o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>5</sup>, no qual os Estados reconhecem o direito de toda pessoa a uma moradia adequada e a uma melhoria contínua de suas condições de vida<sup>6</sup> (ONU, 1966), consolidando assim, o modelo multilateral de diálogo e planejamento das ações mundiais destinadas ao desenvolvimento dos países.

O atributo qualitativo incluído no texto do PIDESC é muito significativo para compreender a evolução do instituto e o conceito de direito à moradia na contemporaneidade, pois a adequação passa a ser elemento intrínseco, indispensável a sua efetividade, e pela primeira vez, aspectos relacionados a privacidade, espaço, segurança, iluminação, ventilação, infraestrutura básica, localização e custo de acesso passam a ser elementos nucleares desse direito.

O exponencial crescimento populacional e o acentuado processo de êxodo rural e concentração das populações nas zonas urbanas verificados no mundo ao longo do século XX, conferiu às cidades um papel estratégico na sociedade moderna. Para tratar de temas relacionados à gestão urbana, a ONU passou a promover diversas conferências e fóruns para debater a urbanização e o papel do Estado na solução de problemas econômicos e sociais.

Neste sentido, realizou-se em 31 de maio de 1976, em Vancouver no Canadá, a conferência das Nações Unidas que deu origem ao Programa Habitat, que inicialmente tinha como missão promover, social e ambientalmente, o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e o acesso de todos a uma moradia adequada, enfatizando-se assim, a importância da cooperação internacional no planejamento do desenvolvimento social e econômico.

O evento ficou conhecido como Habitat I e resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos que fixou as diretrizes para as ações mundiais voltadas à promoção da melhoria da qualidade de vida e à distribuição equitativa dos benefícios decorrentes do desenvolvimento econômico. Destaca-se, então, o papel estratégico do uso da

---

<sup>5</sup> Devido à natureza jurídica do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sua vigência ficou condicionada à ratificação de seu texto pelo Congresso Nacional, conforme previsão do seu art.27, parágrafo 2º e do art.49, inciso I da Constituição Federal de 1988. O seu texto foi aprovado por meio do Decreto Legislativo nº226, de 12 de dezembro de 1991 e o Brasil depositou sua da Carta de Adesão ao Pacto em 24 de janeiro de 1992, o que fez com o pacto entrasse em vigor no país no dia 24 de abril de 1992.

<sup>6</sup> “Artigo 11 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.” (BRASIL. **Decreto nº591, de 6 de julho de 1992**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) - Acesso em: 15 de julho de 2021)

terra, que deverá receber especial atenção dos países, e ser regulado pelo Estado, como forma de controlar e direcionar os esforços de desenvolvimento socioeconômico<sup>7</sup> (ONU, 1976).

Naquela oportunidade, elaborou-se também o Plano de Ação de Vancouver, que contemplou 64 recomendações para o alcance dos objetivos estabelecidos na declaração. Dentre os principais pontos, deve ser ressaltada a posição de vanguarda sobre a moradia, que deixou de ser vista apenas como um abrigo, e passou a ser compreendida de maneira integrada ao tecido urbano, numa perspectiva de inclusão social e distribuição dos benefícios sociais proporcionados pelo desenvolvimento econômico<sup>8</sup> (ONU, 1976a).

Outra importante recomendação prevista no plano de ação se refere a necessidade de se estabelecer como base de decisão e avaliação das políticas públicas, os custos e benefícios sociais envolvidos, e não apenas seu produto material. Com isto, procura-se conscientizar que o planejamento para alocação dos recursos voltados à melhoria na qualidade de vida deverá envolver análises mais profundas sobre qualidades objetivas e subjetivas das medidas, seus impactos diretos e indiretos<sup>9</sup> (ONU, 1976a).

A Conferência de Vancouver reforçou o novo momento da ordem mundial, pautada pelo multilateralismo e a cooperação internacional para o enfrentamento dos problemas e desafios que se apresentavam. Em termos habitacionais, significou uma mudança de paradigma

---

<sup>7</sup> “Land is one of the fundamental elements in human settlements. Every State has the right to take the necessary steps to maintain under public control the use, possession, disposal and reservation of land. Every State has the right to plan and regulate use of land, which is one of its most important resources, in such a way that the growth of population centres both urban and rural are based on a comprehensive land use plan. Such measures must assure the attainment of basic goals of social and economic reform for every country, in conformity with its national and land tenure system and legislation.” (ONU. **The Vancouver Declaration On Human Settlements**. 1976. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/vancouver1976> - Acesso em 16 de julho de 2021)

<sup>8</sup> “Recommendation A.4 – More equitable distribution (a) Human settlements in most countries are characterized by wide disparities in living standards from one region to another, between urban and rural areas, within individual settlements and among various social and ethnic groups. Such discrepancies exacerbate many human settlement problems, and, in some instances, reflect inadequate planning. Human settlement policies can be powerful tools for the more equitable distribution of income and opportunities. (b) Human settlements policies should aim to improve the condition of human settlements particularly by promoting a more equitable distribution of the benefits of development among regions; and by making such benefits and public services equality accessible to all groups.” (Ibid)

<sup>9</sup> “Recommendation A.6 – Allocation of resources – (a) The resources available for improving the quality of life in human settlements are limited when compared with people's needs and expectations. Those resources are also too often misallocated; where resources are especially scarce the human potential is often ignored. (b) The improvement of quality of life in human settlements must receive higher priority in the allocation of conventional resources, which ought to be carefully distributed between the various components of human settlements; it also requires the planned use of scarce resources and the mobilization of new resources, in particular human capacities. (c) Particular attention should be given to: (i) making true social costs and benefits the basis for policy decision and evaluation, and not only material product; (...).” (Ibid)

no conceito de moradia, que passou a estar vinculada a requisitos qualificadores, relacionados a sua infraestrutura, habitabilidade, localização, acessibilidade, dentre outros.

Doravante, o direito à moradia deveria se dissociar da antiga concepção reducionista que o associava a um mero abrigo ou um teto, para ser interpretado como uma projeção do direito à vida, relacionando-se com segurança, paz e dignidade. Compreendeu-se que o direito à moradia é totalmente vinculado a outros direitos humanos, bem como a princípios fundamentais sobre os quais se baseiam a DUDH, motivo pelo qual deve ser assegurado a todos, independentemente de raça, gênero, idade e renda.

A efetividade do direito à moradia requer uma habitação adequada, que deve possuir características essenciais à saúde, segurança, conforto e nutrição, que possibilitem a seus moradores o acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água potável, energia elétrica, conforto térmico, instalações sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito de resíduos e lixo. Deve ainda possuir espaço compatível com as necessidades de seus habitantes, que possibilitem protegê-los das intempéries da natureza e ataques de animais, sendo a precariedade das condições de habitação e de vida, frequentemente, associadas às mais altas taxas de mortalidade e morbidade no mundo (ONU, 1976).

Outro elemento relevante na análise qualitativa da moradia é a sua localização, que deve possibilitar a inclusão social dos seus habitantes e a integração com o mercado de trabalho, serviços de saúde, educação, creches e afins. Essa integração com as demais áreas e serviços das cidades, traz consigo a preocupação de evitar a segregação social e a redução de oportunidades às famílias que moram mais distantes, e que por esta razão, comprometem maior parcela de seu tempo e orçamento com o deslocamento para as áreas de convivência comunitária.

A boa gestão do território também é determinante para a preservação do meio ambiente, da saúde e segurança dos moradores, que não devem ser submetidos a construções em locais poluídos ou próximos de fontes de poluição. A boa localização de um imóvel é fator importante na sua precificação, mas a boa política urbana segundo LEFEVBRE (2011) deve observar os custos adicionais da expansão das zonas urbanas, que por meios indiretos, promovem a concentração de renda e ampliam as desigualdades sociais.

A adequação da habitação é marcada por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos e ecológicos, mas também por aspectos relacionados à segurança legal da posse. A estruturação de um ordenamento jurídico coeso, que reconheça o direito de propriedade e estabeleça os limites para o exercício da posse, protegendo seus titulares contra desocupações

arbitrárias, despejos forçados, turbações e esbulhos é fundamental para a efetividade deste direito.

Enfim, o direito à moradia foi elevado a uma nova dimensão a partir da Conferência de Vancouver, quando se compreendeu sua interdisciplinaridade com os demais direitos previstos na DUDH, inclusive aqueles relacionados à liberdade de pensamento, expressão e associação. No entanto, apesar de sua relevância estratégica para o desenvolvimento social e econômico, a onerosidade representada por seu produto final, a casa, ainda era um obstáculo a ser superado para o desenvolvimento das políticas habitacionais.

Somente após a realização da 2ª Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos, a Habitat II, no ano de 1996, em Istambul na Turquia, é que as Nações se aprofundaram nas discussões acerca das medidas necessárias à implementação das políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida e a garantia de moradia adequada para todos.

O evento contribuiu significativamente para uma melhor compreensão dos problemas relacionados ao direito à moradia e suas interfaces nos campos econômicos, sociais, políticos e de meio ambiente. Foi reconhecido o protagonismo das cidades na produção e conservação do conhecimento, as colocando no centro da geração do desenvolvimento econômico, social, espiritual e dos avanços científicos.

Entretanto, se ressaltou a interdependência do desenvolvimento rural e urbano, e a importância de diferentes países envidarem esforços para levar infraestrutura, serviços públicos e oportunidades de emprego também para o campo, de modo a resgatar sua atratividade e realçar sua importância social, o que, conseqüentemente, poderia atenuar o êxodo rural observado ao longo daquele século.

Os debates realizados durante a Conferência demonstraram a necessidade de maior articulação e engajamento dos diversos setores da sociedade, público, privado e organizações não-governamentais, em âmbitos nacional e internacional, para a realização dos compromissos assumidos. Foi ressaltada a importância da descentralização das ações de implementação, por meio do reconhecimento e fortalecimento de autoridades locais, dada sua proximidade e conhecimento sobre as particularidades de cada região, sendo eles, os principais agentes de mudança.

A conferência de Istambul foi a primeira promovida pela ONU que permitiu a participação de organizações não-governamentais, inclusive concedendo a elas, direito de voz. Tratou-se de importante medida de aproximação da sociedade civil das decisões de cúpula

tomadas em âmbito mundial, possibilitando a congregação entre agentes governamentais e não-governamentais nas esferas nacional e internacional<sup>10</sup>.

Naquele momento, MARICATO (1997) destacou que o envolvimento direto de novos atores no debate sobre gestão do habitat, fortalecia as correntes que defendiam a co-gestão Estado e sociedade, assim como o controle social sobre o aparelho de Estado. Essa participação foi determinante para a principal decisão emanada do evento, que foi sobre o reconhecimento do direito à moradia como um direito fundamental, medida que enfrentou grande resistência de alguns países.

O evento ocorreu em meio a reorganização geopolítica do mundo, decorrente do fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e da consolidação do processo de globalização, que trazia consigo muitas incertezas e riscos. A solução do impasse se deu após longos debates que possibilitaram um melhor entendimento sobre o direito à moradia, o que permitiu seu reconhecimento na condição de um direito econômico e social, com aplicabilidade progressiva.<sup>11</sup>

Para tanto, enfatizaram o respeito à histórica diversidade cultural, econômica e social dos países, mas também, a importância da cooperação internacional para a consecução dos objetivos pretendidos, em especial, nas questões relacionadas ao financiamento do desenvolvimento socioeconômico, dívida externa, comércio internacional e transferência de tecnologia<sup>12</sup> (ONU, 1996).

Naquele momento, a ruína econômica da URSS que deixava desamparada a rede de países ligados à antiga república socialista, somada aos desafios enfrentados por grandes países com a economia em desenvolvimento, opunham os interesses dos países de primeiro e

---

<sup>10</sup> O evento proporcionou uma mudança de concepção sobre o urbanismo vigente durante o século XX, pautado no planejamento tecnocrático, burocrático e autoritário, imposto pelo Estado. Este deu lugar a um novo padrão de gestão das cidades, discutido e implementado em conjunto com seus moradores. (MARICATO, Ermínia. **Contradições e Avanços da Habitat II**. In: SOUZA, Ângela Gordilho. *Habitar Contemporâneo: Novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: Universidade Federal da Bahia. 1997. p. 21 - 23)

<sup>11</sup> Estados Unidos e Japão se opuseram ao reconhecimento do direito à moradia como um direito fundamental, pois a depender dos termos utilizados, poderiam resultar na imediata aplicação jurídica e numa eventual ameaça ao direito de propriedade, na medida em que os Estados deveriam relevar invasões de imóveis promovidas por pessoas sem-teto, o que foi dirimido com a definição de sua progressividade. (Ibid, p. 24)

<sup>12</sup> 5. The challenges of human settlements are global, but countries and regions also face specific problems which need specific solutions. We recognize the need to intensify our efforts and cooperation to improve living conditions in the cities, towns and villages throughout the world, particularly in developing countries, where the situation is especially grave, and in countries with economies in transition. In this connection, we acknowledge that globalization of the world economy presents opportunities and challenges for the development process, as well as risks and uncertainties, and that achievement of the goals of the Habitat Agenda would be facilitated by, inter alia, positive actions on the issues of financing of development, external debt, international trade and transfer of technology. Our cities must be places where human beings lead fulfilling lives in dignity, good health, safety, happiness and hope. (ONU. **Istanbul Declaration and Habitat Agenda**. 1996. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/CONF.165/14> - Acesso em 16 de julho de 2021)

terceiro mundo. Estas expressões que hoje são ultrapassadas, na época eram utilizadas para dividir o mundo entre os países mais ricos e com maior desenvolvimento econômico e social, daquelas que ainda buscavam maior equilíbrio e avanços nestas áreas.

Desse modo, as discussões sobre o reconhecimento do direito à moradia adequado como um direito fundamental, com toda a magnitude e interdisciplinaridade constatada, ofuscava uma preocupação financeira, social e política dos países mais ricos, que num contexto de cooperação internacional, seriam pressionados a investir muito na efetivação desse direito fora de suas fronteiras.

No prisma social e político, se faz necessário ressaltar que o domínio da terra que sempre esteve associado ao comando político dos países, era, historicamente, o elemento determinante para o desenvolvimento econômico dos países (CORAZZA; MARTINELLI JR. 2002). Assim, dividir e facilitar o acesso aos terrenos, na zona rural e urbana, traria reflexos também na ordem social vigente e nas bases de dominação política da sociedade, o que afetaria relações estabelecidas e possibilitaria a mudança ou a descentralização do poder (OLIVEIRA, 2007).

A Habitat II realizada na Turquia, resultou em significativos avanços para o tema da habitação, pois promoveu a consolidação do entendimento acerca da interdisciplinaridade do direito à moradia e sua indissociável relação com seus atributos qualitativos. Com isto, reforçou o papel estratégico da moradia para o planejamento de cidades mais sustentáveis, inclusivas e com maior equilíbrio na distribuição dos benefícios promovidos pelo desenvolvimento econômico e social.

Porém, a principal contribuição decorrente do evento foi o reconhecimento do direito à moradia adequada e acessível para todos, como um direito fundamental social, de implementação progressiva, o que possibilitou a uniformização de posições sobre o tema e sua consequente introdução no ordenamento jurídico dos países. Até aquele momento, o direito à moradia não era reconhecido no Brasil, e somente passou a integrar o rol dos direitos sociais previstos constitucionalmente em 14 de fevereiro de 2000, por advento da Emenda Constitucional nº26, proposta pelo Senador Mauro Miranda, de Goiás, e protocolada em 18 de junho de 1996, isto é, quatro dias após o fim do evento.

A colaboração da conferência para a evolução desse direito e seu reconhecimento em âmbito global é inegável, mas os debates foram insuficientes para aplacar todos os questionamentos que surgiram após seu novo *status*. A confusão entre direito à moradia e direito à propriedade, as dúvidas relacionadas a sua imediata exigibilidade perante o Estado e

sobre a progressividade de sua implementação, são temas que, demonstraram a necessidade de maior diálogo sobre o assunto.

Desta forma, realizou-se em Quito no Equador, no ano de 2016, a Conferência das Nações Unidas<sup>13</sup> para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), que seguindo o compromisso de ampliação do debate por meio do envolvimento de agentes locais e de entidades privadas, contou com a participação de governos subnacionais e municipais, parlamentares, organizações da sociedade civil, povos indígenas, representantes do setor privado, profissionais, comunidades científica e acadêmica, entre outros.

No evento foram apresentados estudos que indicaram a tendência de que até 2050, a população urbana deverá dobrar, o que reforçou a importância da gestão das cidades para o enfrentamento de desafios relacionados a sustentabilidade em termos de habitação, infraestrutura, segurança alimentar, educação, saúde, serviços básicos, empregos, segurança e recursos naturais.

Foram demonstrados os avanços no tocante à qualidade de vida dos habitantes de áreas urbanas, inclusive de moradores de aglomerados subnormais e assentamentos informais, com base nas medidas propostas nas conferências Habitat I e II. Todavia, a crescente desigualdade social, degradação ambiental e manutenção de múltiplas formas de pobreza continuam a obstaculizar o desenvolvimento sustentável no planeta, sendo a exclusão socioeconômica e a segregação espacial um ponto de atenção nos grandes aglomerados urbanos.

Neste sentido, foram reavaliados os princípios e diretrizes estabelecidos anteriormente, para atualizar e reposicioná-los diante da nova dinâmica da sociedade. Isso levou à edição da Nova Agenda Urbana, que externou a visão compartilhada pelos países-membros sobre as cidades, que deveriam passar a ser compreendidas como fontes de soluções dos desafios enfrentados pelo mundo, e não apenas a sua causa.

Para isso, foram estabelecidos novos padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhoria das áreas urbanas, o que foi estruturado sob cinco eixos temáticos norteadores de sua implementação, quais sejam, políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbana; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e implantação local.

---

<sup>13</sup> No ano de 2015, a ONU estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), dentre os quais se destaca a ODS 11 que pretende tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Dentre os compromissos transformadores para o desenvolvimento urbano sustentável, se reconheceu a indivisibilidade de suas dimensões social, econômica e ambiental, propondo-se a promoção igualitária das oportunidades e da distribuição dos benefícios oferecidos pela urbanização, por meio do estímulo ao desenvolvimento de múltiplas formas de moradia, acessíveis física e economicamente aos mais diversos estratos de renda da população<sup>14</sup> (ONU, 2016).

Do mesmo modo, os países se comprometeram a implementar medidas com vistas a qualificar as habitações com infraestrutura e serviços básicos indispensáveis a sua adequação às necessidades modernas, como energia renovável, coleta de resíduos, mobilidade sustentável e tecnologia de informação e comunicação, fatores fundamentais para a construção de uma sociedade sustentável mais inclusiva e menos desigual na atualidade.<sup>15</sup>

Não obstante, a Nova Agenda Urbana procurou deixar claro que o direito à moradia adequada não se limitava à obtenção de um título de propriedade de um imóvel. Este poderia ser efetivado também por meio de opções ligadas à posse, individual ou coletiva, como a locação de casas, o arrendamento, a autoconstrução, as cooperativas habitacionais, os fundos comunitários e afins.

Tratou-se de importante esclarecimento, com profundos reflexos sobre o planejamento das políticas habitacionais, permitindo a ampliação do rol de medidas possíveis de serem adotadas e o afastamento do ideário que conferia ao Estado a obrigatoriedade de construção de unidades habitacionais para toda a população, como única forma de se promover o direito à moradia.

Neste sentido, o debate sobre o financiamento da habitação e a financeirização das políticas habitacionais, destacou o caráter excludente e segregador do mercado imobiliário, e a importância do estímulo ao desenvolvimento de políticas, mecanismos e modelos de

---

<sup>14</sup> “33. Comprometemo-nos a estimular a oferta de diversas opções de moradia adequada que sejam seguras e econômica e fisicamente acessíveis a indivíduos dos mais distintos estratos de renda, levando-se em consideração a integração socioeconômica e cultural de comunidades marginalizadas, pessoas sem-teto e aquelas em situações vulneráveis, e prevenindo a segregação. Adotaremos medidas positivas para melhorar as condições de vida das pessoas sem-teto com vistas a facilitar sua plena participação na sociedade e para prevenir e eliminar a falta de moradia, assim como combater e eliminar sua criminalização.” (ONU. **Nova Agenda Urbana**. 2016. p.12. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/quito2016> - Acesso em 16 de julho de 2021)

<sup>15</sup> “34. Comprometemo-nos a promover o acesso equitativo e economicamente viável à infraestrutura física e social básica sustentável para todos, sem discriminação, incluindo terra urbanizada, habitação, energia moderna e renovável, água potável e saneamento, alimentação segura, nutritiva e adequada, coleta de resíduos, mobilidade sustentável, serviços de saúde e planejamento familiar, educação, cultura, e tecnologias de informação e comunicação. Comprometemo-nos, ainda, a assegurar que estes serviços estejam atentos aos direitos e às necessidades das mulheres, crianças e jovens, idosos e pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas e comunidades locais, conforme o caso, e de outras pessoas em situações de vulnerabilidade. Nesse aspecto, encorajamos a eliminação de barreiras legais, institucionais, socioeconômicas e físicas.” (Ibid, p.12)

financiamento que pudessem ampliar a oferta habitacional qualificada e integrada ao tecido urbano para a população de baixa renda, tornando-a também acessível economicamente.<sup>16</sup>

Por outro lado, visando impor condições à cooperação internacional para o financiamento dos compromissos firmados, salientou-se o caráter progressivo de implementação do direito à moradia, que deveria ser compatibilizado com as disponibilidades de recursos existentes em cada país, os quais passaram a ser vistos como os principais responsáveis por seus próprios desenvolvimentos econômico e social.

O documento ressalta que o planejamento urbano e o desenvolvimento de ecossistemas equilibrados, integrando as funções urbanas e rurais, passam pela criteriosa ocupação e uso do solo. Para isso, os países se comprometeram a desenvolver estratégias que incentivassem a utilização sustentável dos recursos naturais, apoiando a compacidade, adensamento razoável, policentrismo, a ocupação de vazios urbanos e a regeneração de áreas urbanas, para evitar a gentrificação e a segregação espacial e socioeconômica.

A partir de então, as políticas fundiárias e habitacionais deveriam ter como foco o ser humano, e ser implementadas a partir de critérios técnicos, fundadas em dados estratégicos que potencializassem o alcance dos resultados, possibilitando o acompanhamento da oferta e demanda habitacional, bem como a análise de eficiência<sup>17</sup> dos projetos habitacionais a partir de sua integração com outras políticas e serviços públicos, como de educação, saúde, emprego e lazer.

A Nova Agenda Urbana reafirma os princípios e diretrizes da Agenda Habitat, avançando nas estratégias de sua implementação e promovendo uma reorientação das políticas correlatas, para colocar as pessoas como centro de preocupação. Reforça ainda a importância da estruturação de uma rede de dados confiáveis para subsidiar as decisões e propõe a realização de análises mais profundas, que considerem os aspectos qualitativos da habitação no momento

---

<sup>16</sup> “107. Encorajaremos o desenvolvimento de políticas, ferramentas, mecanismos e modelos de financiamento que promovam o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo aluguel e outras opções de posse, bem como soluções cooperativas como a habitação compartilhada, fundos comunitários de habitação social e outras formas de posse coletiva que respondam à evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, a fim de melhorar a oferta habitacional (especialmente para grupos de baixa renda), evitar a segregação e remoções e desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada. Isso incluirá o apoio a esquemas de autoconstrução dirigida e assistida e de “habitação incremental”, com especial atenção a programas de urbanização de favelas e assentamentos informais.” (Ibid, p.27)

<sup>17</sup> “160. Estimularemos a criação, a promoção e o aprimoramento de plataformas de dados abertas, participativas e de fácil utilização, utilizando ferramentas tecnológicas e sociais disponíveis para transferir e compartilhar conhecimento entre governos nacionais, subnacionais, locais e atores relevantes, inclusive atores não estatais e pessoas físicas, no intuito de melhorar a eficácia, eficiência e transparência da gestão e o planejamento urbano por meio de sistemas de governo eletrônico, abordagens auxiliadas pelas tecnologias de informação e comunicação e da gestão de informações geoespaciais.” (Ibid, p.39)

de planejamento das ações, o que, por consequência, implicaria numa alocação de recursos mais eficiente e possibilitaria a ampliação da abrangência das medidas.

## 2.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

O direito à moradia foi legalmente reconhecido no Brasil a partir da Emenda Constitucional nº26, de 14 de fevereiro de 2000, como consequência direta da participação do país na 2ª Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos<sup>18</sup>. No entanto, iniciativas relacionadas ao tema da habitação são objeto de políticas públicas no país, desde o Decreto-Lei nº9.218, de 1º de maio de 1946, que instituiu a Fundação da Casa Popular.

O pioneirismo da medida, que precedeu inclusive, o reconhecimento em nível mundial da importância da habitação para o ser humano, ocorrida por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, para MELO (2008) decorreu de problemas sociais advindos dos efeitos da segunda guerra mundial<sup>19</sup> na sociedade brasileira e de estratégia política, que identificou seu potencial para cooptação de parcela do eleitorado.

Nos anos anteriores, foram implementadas importantes alterações legislativas<sup>20</sup> que possibilitaram o aquecimento do mercado imobiliário por meio da regulamentação da alienação da propriedade condominial, do pagamento em prestações e das taxas de juros nos financiamentos imobiliários. Nos grandes centros urbanos, com o aumento da demanda e o fortalecimento do arcabouço jurídico, se iniciou um processo de demolição de casas populares nas áreas centrais, para dar lugar a construção de apartamentos voltados às famílias de mais alta renda, o que serviu de estímulo à prática da especulação imobiliária como destaca Maricato (1997)<sup>21</sup>.

A escassez de produtos estratégicos demandados pela construção civil, provocada pela redução das atividades comerciais internacionais e a sua canalização para os esforços de guerra, desencadeou um processo inflacionário que comprometeu a construção de moradias no

---

<sup>18</sup> Habitat II - Conferência promovida pela ONU em Istambul (Turquia) no ano de 1996 tendo como tema a moradia adequada para todos e o desenvolvimento dos assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em processo de urbanização.

<sup>19</sup> Os efeitos provocados pela aceleração da atividade industrial, a modernização do processo produtivo e das relações de trabalho que estimularam a migração para as cidades no pós-guerra são destacados por Chaffun. (1997, p.19).

<sup>20</sup> O congelamento dos aluguéis, determinado em 1942 por Getúlio Vargas, desestimulou a produção de moradia para locação pelo setor privado, impondo aos trabalhadores a busca por loteamentos periféricos pouco ocupados. (BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p.12)

<sup>21</sup> Maricato (1997) afirma que durante o processo de urbanização brasileiro, o interesse privado se sobrepôs ao interesse público na medida em que o Estado passa a atuar na construção do mercado imobiliário privado por meio dos incentivos públicos, legislações urbanísticas e repressão, sendo a segregação e a ilegalidade, consequências dessas atividades.

país e afetou todos os setores da economia, num período em que a população passou a migrar das zonas rurais para as cidades.

Esse cenário de redução de oportunidades, de diminuição da oferta habitacional e de desvalorização monetária, afetou diretamente a qualidade de vida das classes trabalhadoras e migrantes, os empurrando para as periferias urbanas e propiciando o surgimento de aglomerados subnormais. Esses conglomerados habitacionais gradativamente vão se expandindo e ganhando relevância política no Brasil, especialmente no pós-guerra.

Com a finalidade de proporcionar aos mais necessitados a aquisição ou construção da casa própria, em zona urbana ou rural, o governo Dutra<sup>22</sup> instituiu em 1946 a Fundação da Casa Popular. BONDUKI (2004) afirma que a medida visava estimular a criação de uma solução habitacional de baixo custo na periferia, reduzindo os custos da força de trabalho e viabilizando o investimento na industrialização do país.

A política carregava um forte componente político<sup>23</sup> que pode ser observado no texto do decreto, a partir do dispositivo que confere preferência aos candidatos, na proporção de 60% para trabalhadores em atividades particulares, 20% para servidores públicos ou de autarquias e 20% para o restante da população. Posteriormente, novos critérios de elegibilidade dos candidatos foram incorporados, como aspectos ligados à renda e ao tamanho da família.

Segundo AZEVEDO E ANDRADE (2011), a grande demanda social evidenciou a limitação de recursos e capacidade de atendimento pela instituição, levando à adoção de medidas de contenção. Elas restringiram o acesso das informações sobre os chamamentos públicos para a inscrição de interessados, propiciando o fortalecimento do seu uso político, por meio da quebra da impessoalidade no compartilhamento das informações, e conseqüentemente, na seleção dos beneficiários.

A Fundação desenvolvia os projetos arquitetônicos dos conjuntos habitacionais e se responsabilizava por sua construção, ocorrida em regime de administração direta, e por vezes, empreitada. Aos municípios, cabia a doação de terrenos e a realização de obras de

---

<sup>22</sup> Eurico Gaspar Dutra foi presidente do Brasil entre 1946 e 1951.

<sup>23</sup> Na exposição de motivos do Decreto-lei nº9.218/46 consta que “No Brasil, também a escassez de habitação para as classes menos favorecidas ultrapassa de muito o limite dentro do qual o problema poderia ser considerado como da órbita exclusiva da iniciativa privada e do interesse individual. Acentuam-se na vida social do país as conseqüências da crise que atinge diretamente a economia das famílias mais modestas, agravando as dificuldades que a conjuntura impôs à coletividade... (a FCP) será igualmente um importante fator na política de revigoração das bases de nossa organização social capaz de opor-se às influências dissolventes que se alimentam desses desajustamentos sociais e econômicos.” (BRASIL. **Decreto Lei nº9.218, de 1º de maio de 1946**. Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html> – Acesso em 17 de julho de 2021).

infraestrutura, como água, energia e saneamento básico, mas sobretudo, instruir e pleitear perante à instituição a sua solicitação, de maneira a evidenciar os aspectos técnicos da demanda.

A relevância da obrigação burocrática decorre da fragilidade de sua regulamentação, especialmente quanto aos mecanismos de ação e distribuição dos benefícios advindos da política. AZEVEDO E ANDRADE (2011) destacam que a partir da centralização das decisões em âmbito federal, e tendo em vista a baixa articulação com Estados e Municípios, a ausência de instrumentos de controle eficazes possibilitou a atuação clientelista e baseada preponderantemente em motivações políticas, tanto na definição das cidades em que seriam implantados os projetos quanto na seleção dos seus beneficiários.

Os dados relativos às atividades da Fundação até 31 de dezembro de 1960, indicam seu uso político, ao apontar que após o transcurso de 14 (quatorze) anos de sua criação, nenhuma casa foi construída nas cidades de São Paulo, Salvador e Porto Alegre, ao passo que se observa uma concentração de investimentos em Belo Horizonte, Brasília e Rio de Janeiro.

Tabela 1 - FCP - UHs construídas até 31 de dezembro de 1960

<b>Cidades</b>	<b>Casas Construídas</b>	<b>Total das construções da FCP (%)</b>	<b>Número de conjuntos</b>	<b>Total dos conjuntos da FCP (%)</b>
Rio de Janeiro	3.993	24,0	5	3,0
Brasília	1.520	9,0	4	3,0
Belo Horizonte	1.109	7,0	3	2,0
Recife	588	3,0	1	1,0
Fortaleza	456	3,0	1	1,0
Salvador	-	-	-	-
São Paulo	-	-	-	-
Porto Alegre	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>7.666</b>	<b>46,0</b>	<b>14</b>	<b>10,0</b>

Fonte: AZEVEDO; ANDRADE (2011)

BONDUKI (2004) defende que o modelo implementado é um símbolo da ineficiência governamental e do predomínio da fisiologia em detrimento da racionalidade e do interesse público. Suas deficiências estruturais, como o subsídio integral da construção da casa própria e a fragilidade de sua regulamentação, permitiram seu uso político e limitaram sua atuação pela escassez de recursos técnicos e financeiros.

Mesmo com todas as disfunções, quando foi instituída, a FCP foi uma ação de vanguarda promovida no Brasil, uma vez que, internacionalmente, o direito à moradia ainda não tinha sequer sido reconhecido. Contudo, a instituição foi gradualmente perdendo prestígio social e político, e sua metodologia de ação passou a ser vista como ineficaz e ultrapassada frente novas propostas apresentadas.

Desta forma, em 1964, foi convertida no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo<sup>24</sup>, entidade autárquica, com atribuições mais voltadas à pesquisa, planejamento e assistência técnica. No mesmo ato, foi criado o Banco Nacional da Habitação, que juntamente com as caixas econômicas federais, institutos de previdência, caixas militares, órgãos federais de desenvolvimento regional e suas sociedades de economia mista, inauguraram uma nova fase da política habitacional brasileira por meio da instituição do Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social (SFHIS), a qual é marcada pela financeirização como metodologia de ampliação do acesso a casa própria.

O SFHIS tinha por finalidade promover a construção e facilitar a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, sendo o BNH a instituição central do sistema, responsável pelo seu desenvolvimento, controle e regulamentação, que deveria ocorrer a partir da criação de uma estrutura que estimulasse a captação de recursos privados para utilização no financiamento dos projetos e que oferecesse segurança financeira e jurídica para a participação das sociedades de crédito imobiliário no mercado nacional de capitais e na construção de novas unidades habitacionais.<sup>25</sup>

O grande desafio do sistema financeiro da habitação era de criar mecanismos capazes de atrair o aporte de recursos privados<sup>26</sup> para o financiamento sustentável do setor habitacional e que permitissem o atendimento de todas as faixas de renda, sem a necessidade de maiores investimentos públicos. Como resultado, foram definidos como fontes de recursos

---

<sup>24</sup> A lei nº4.380, de 21 de agosto de 1964 converte a Fundação da Casa Popular no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo revogando toda a legislação correlata, anteriormente estabelecida, atribuindo a ela um novo papel na execução das políticas habitacionais no país. (BRASIL, 1964)

<sup>25</sup> Segundo o artigo 17 da Lei nº4.380/64, o Banco Nacional de Habitação tinha por finalidade orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação; incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o sistema financeiro da habitação; disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais; manter serviços de redesconto e de seguro para garantia das aplicações do sistema financeiro da habitação e dos recursos a ele entregues; manter serviços de seguro de vida de renda temporária para os compradores de imóveis objeto de aplicações do sistema; financiar ou refinanciar a elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais, de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos; refinanciar as operações das sociedades de crédito imobiliário; financiar ou refinanciar projetos relativos a instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do país. (Ibid)

<sup>26</sup> Chaffun (1997, p.26) destaca o êxito dos mecanismos de captação de recursos instituído pelo BNH, que em 1985 controlava 1/3 de todos os haveres não monetários do país.

o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

Tratou-se de um sistema de financiamento de longo prazo, vulnerável às oscilações macroeconômicas, intimamente ligada ao nível de emprego no país e ao valor do salário dos trabalhadores. Entretanto, o padrão de renda e as taxas de juros reais pagas aos aplicadores eram determinantes para a atração de investidores e a garantia do fluxo contínuo de recursos oriundos das associações de poupadores SANTOS (1999).

A política habitacional implementada no período entre 1960 e 1980, sob o gerenciamento do BNH, para BONDUKI (2004), era fortemente marcada pela eficácia, voltada para produção em série e em grande escala, baseada em numerosos conjuntos habitacionais, que buscavam solucionar o problema do déficit habitacional de maneira desarticulada das necessidades dos seus beneficiários.

Com o decorrer dos anos, a instabilidade econômica implicou na queda da massa salarial, diminuindo a solvência dos mutuários e a quantidade de recursos captados por ambas as fontes. Por consequência, houve um descompasso entre a correção monetária das parcelas e os reajustes salariais, tendo em vista que a periodicidade do primeiro era trimestral enquanto o segundo era anual, o que corroeu o equilíbrio atuarial do sistema segundo SANTOS (1999).

Para tentar sanar esses problemas e atender ao clamor da população, que observava o aumento do comprometimento de sua renda com os valores destinados ao pagamento do financiamento habitacional, o governo instituiu o Plano de Equivalência Salarial e o Fundo de Compensação das Variações Salariais, que alterava para anual, a periodicidade dos reajustes das parcelas e instituiu a cobrança de um valor adicional mensal, destinado a composição do fundo que efetuará a quitação do saldo devedor remanescente ao final do contrato.

No entanto, SANTOS (1999) entende que o desenfreado crescimento da inflação ocorrido no início da década de 1980, chegando a atingir 200% no ano de 1983, como uma das consequências da crise internacional do petróleo provocada pelos conflitos no Irã e Iraque, levou a adoção de medidas que desconfiguraram o sistema, aumentando a insegurança jurídica, a inadimplência dos mutuários<sup>27</sup> e a judicialização dos contratos, fatores conjunturais que acarretaram no declínio do BNH, e posteriormente, na sua extinção.

O método de financeirização da política habitacional promovida com a criação do sistema financeiro da habitação se mostrou ineficaz para a inclusão da população de baixa

---

<sup>27</sup> Os dados do sistema financeiro da habitação apontam que houve um crescimento da taxa de inadimplência dos mutuários no período entre 1980 e 1984, saltando de 26,1% para 54,6% do total dos contratos vigentes. (SANTOS, 1999. p.15)

renda, assim como ocorrido com a política implementada anteriormente. Apenas 33,5% das unidades habitacionais financiadas ao longo da existência do BNH foram destinadas às habitações de interesse social, e assim, considerando que o valor médio do financiamento de interesse social é inferior ao daqueles de classes de renda mais alta, denota-se que a quantidade de recursos alocados para essa classe de renda representou proporcionalmente, quantia ainda menor.

Somando-se a isso, a descoberta de um rombo no Fundo de Compensação das Variações Salariais e a baixa taxa de retorno dos investimentos habitacionais, provocados em grande parte, pelos desajustes no sistema, que instituiu a política de aumentos de prestações, inferiores à correção monetária, no período entre 1973 e 1983, tornaram o sistema insustentável. Isso implicou na extinção do Banco Nacional da Habitação em 21 de novembro de 1986, por meio de sua incorporação à Caixa Econômica Federal.

Desse modo, as principais políticas habitacionais implementadas no país ao longo do século XX tiveram sua execução comprometida, e posteriormente, foram interrompidas, por problemas financeiros, seja por escassez de recursos ou crises econômicas que resultaram em vigorosos processos inflacionários. Porém, é necessário uma análise mais profunda para verificarmos se o problema financeiro foi a causa do fim, ou apenas a consequência da adoção de uma política pública baseada numa metodologia inadequada.

Durante a década de 1980 muitas dúvidas e incertezas pairavam sobre a matéria em âmbito nacional e internacional, especialmente quanto a sua natureza, pois em se tratando de um direito fundado na DUDH, compreendido como elemento intrínseco ao direito à vida ou como desdobramento do direito à igualdade, o direito à moradia poderia ser considerado um direito fundamental de primeira geração.

Outra corrente defendia ser um direito fundamental de segunda geração, por tratar-se de um direito social e coletivo relacionado ao bem-estar material do cidadão, e não exatamente ao direito à vida. Neste sentido, não possuiria como característica a universalidade cogente, mas sim a almejada, pois ficaria condicionada a existência das circunstâncias apropriadas para sua implementação por parte do Estado<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> SARLET (2016) ressalta que o processo de reconhecimento de direitos humanos e fundamentais nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, revela que os direitos reconhecidos e garantidos ao longo do tempo consistem em múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica. Neste cenário, adeptos da teoria dimensional dos direitos fundamentais não apontam apenas para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, e assim, afirmam sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos. Neste sentido, alguns autores se opõem a classificação proposta por Karel

A Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF88), não incluiu no texto final, de maneira clara, o reconhecimento da moradia como um direito, nem tampouco adentrou ao mérito sobre sua natureza. No entanto, dispositivos como o artigo 24, inciso IX que atribuiu aos entes federativos a competência comum para a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, assim como o artigo 7º, inciso IV que definiu o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e sua família, como a educação, saúde, lazer e moradia, indicavam que o país tendia ao reconhecimento desse direito como um direito social e econômico.

O impasse perdurou até mesmo após os eventos preparatórios para a realização da 2ª Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos, a Habitat II, em Istambul na Turquia, no ano de 1996, quando alguns países, liderados por EUA, Japão e Coréia se opuseram ao reconhecimento da moradia como um direito civil, sobretudo em razão dos reflexos jurídicos e sociais da medida, que em última análise, poderiam colidir com um dos pilares daquelas sociedades, o direito de propriedade.

O Brasil caminhava no sentido de aderir a posição norte-americana, porém, pressionado pelo Grupo dos Países Latino-Americanos e as organizações não-governamentais presentes no evento, o país se responsabilizou por coordenar o grupo de negociação e por relatar a parte da carta de intenções da Conferência que trataria do tema, o que, resultou numa mudança de entendimento.

Ao final do evento, com o reconhecimento do direito à moradia como um direito fundamental social de implementação progressiva e considerando a destacada participação brasileira e o cenário habitacional no país, medidas legislativas foram tomadas para adequar o ordenamento jurídico e criar condições para a implementação das políticas públicas correlatas, uma vez que o texto constitucional ainda era considerado obscuro.

Desse modo, na semana seguinte ao encerramento da Conferência, no dia 18 de junho de 1996, o Senador Mauro Miranda, do Estado de Goiás, protocola a Proposta de Emenda à Constituição nº28, de 1996, a qual tinha por finalidade alterar o artigo 6º da CF88, para incluir a moradia no rol dos direitos sociais.

A matéria tramitou no Congresso Nacional por aproximadamente quatro anos, sendo aprovada e convertida na Emenda Constitucional nº26, de 14 de fevereiro de 2000.

---

Vasak, que em 1979, as designou como três gerações de direitos humanos, baseada na tríade: liberdade, igualdade e fraternidade, e assim, eles fazem críticas a essa terminologia, ao conteúdo atribuído a cada geração, além de defenderem a existência de outras gerações.

Estabelecidos os contornos jurídicos do direito à moradia no Brasil, era necessário incorporar também a substância dos debates internacionais acerca do tema, notadamente quanto ao seu conceito e amplitude, esclarecendo sua distinção em relação ao direito à propriedade.

Neste sentido, CARVALHO (1999) destaca que *“o acesso à moradia se confunde com o acesso à propriedade, considerada importante do ponto de vista da segurança familiar e também como símbolo de ascensão social”*. Todavia, sua inclusão no texto constitucional não significaria que o Estado deveria distribuir casas gratuitamente para todos e exemplificou *“O trabalho é um direito social e, nem por isso, o Governo tem que empregar todos os desempregados.”* Com isso, ela procurou enaltecer o aspecto da progressividade inerente a efetivação dos direitos sociais e econômicos, bem como desconstruir a concepção arraigada na sociedade brasileira que o restringia à obtenção de uma propriedade imobiliária.

Os debates levados a efeito na Habitat II ampliaram sobremaneira os espectros de análise acerca da moradia, tornando-o indissociável do seu aspecto qualitativo e salientando a importância de sua acessibilidade para todos os gêneros e grupos sociais. A partir de então, as políticas habitacionais deveriam ser repensadas e estruturadas considerando as características socioeconômicas da população, além de coordenadas com outras políticas públicas que permitissem aos seus beneficiários integrarem-se socialmente e usufruir dos demais serviços públicos, como água, eletricidade, saneamento básico, transporte, saúde, educação e lazer.

Na esteira dos compromissos firmados durante a Conferência, e em complementaridade ao reconhecimento do direito à moradia no plano constitucional, o Congresso Nacional aprovou em 10 de julho de 2001 a Lei nº10.257. Denominada como Estatuto da Cidade, visava regulamentar as políticas urbanas no país para assegurar a observância das diretrizes fixadas na Declaração de Istambul, tendo por objetivos a garantia do direito a cidades sustentáveis, com gestão democrática do planejamento e desenvolvimento urbano, com ordenação e controle do uso do solo, dentre outros. O Estatuto da Cidade é um marco para a política habitacional brasileira, definindo parâmetros a partir dos quais se poderá avaliar o aspecto qualitativo da moradia, e por consequência, a sua adequação<sup>29</sup>.

Com a introdução desses elementos, os problemas habitacionais passaram a ser observados sob um novo prisma, que se subdividia entre a carência material da moradia e a estrutural. Neste sentido, levantamento efetuado pela Fundação João Pinheiro (FJP) em 1995, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) de 1990 e do Censo de 1991, identificaram que o Brasil possuía um déficit habitacional de aproximadamente

---

<sup>29</sup> Em âmbito internacional, esse direito foi reconhecido como a uma moradia adequada, porém, ao constitucionalizá-lo, os legisladores optaram por suprimir o adjetivo da expressão.

5 milhões de novas moradias, predominantemente composto por famílias com renda de até 5 salários mínimos. Além disso, tinha 8,8 milhões de habitações consideradas inadequadas pela ausência de infraestrutura básica, como energia elétrica, abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Constatada as características do problema, a questão que se apresentava era como resolvê-lo. A tradição brasileira pauta-se exclusivamente na construção de novas moradias, inclusive com referências insculpidas dentro do próprio texto constitucional<sup>30</sup>, sendo a casa própria, o ícone e referência de todas as iniciativas governamentais com vistas a efetivação do direito à moradia, desde o período da Fundação da Casa Popular.

Entretanto, neste novo cenário, que compreende a complexidade e interdisciplinaridade do tema, novas análises e estratégias se fizeram necessárias, e, para tanto, o Governo Federal cria em 2003, uma estrutura técnica especializada para capitanear e coordenar o planejamento e execução de todas as políticas públicas afins. Trata-se do Ministério das Cidades, que a partir de 2005, com o advento da Lei nº11.124, torna-se o órgão central do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

### 2.3 O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO

O SNHIS foi instituído com o objetivo de promover, coordenar e apoiar a atuação das instituições que atuam no setor da habitação no país, e também para viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda, inclusive por meio da implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios.

Dentre os princípios<sup>31</sup> sob os quais foi elaborado estão os da convergência de iniciativa dos entes federativos e da articulação das políticas habitacionais com outras políticas públicas; o da gestão participativa e transparente dos processos decisórios; e o da regulação do

---

<sup>30</sup> O inciso IX do Artigo 23 da CF88 estabelece como competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a promoção de programas de construção de moradias, de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) - Acesso em: 29 de janeiro de 2022)

<sup>31</sup> Artigo 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: I - os seguintes princípios: a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social; b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social; c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios; d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade; (BRASIL, **Lei nº11.125 de 16 de junho de 2005**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm) - Acesso em: 29 de janeiro de 2022)

uso do solo como fator estratégico e fundamental para o desenvolvimento de cidades sustentáveis e inclusivas socialmente.

Foram ainda definidas como diretrizes<sup>32</sup> para o Sistema, a priorização de iniciativas voltadas a população de menor renda e grupos de maior vulnerabilidade social, assim como a utilização de áreas inseridas na malha urbana que já estejam dotadas de infraestrutura. Além disso as iniciativas deveriam ser avaliadas sob o aspecto de sua sustentabilidade econômica, financeira e social, estimulando a introdução e regulamentação de outros institutos jurídicos que promovessem o acesso à moradia, e adotando mecanismos de acompanhamento e avaliação de indicadores de impacto social das ações.

Tais premissas convergem para o resgate dos compromissos firmados pelo Brasil por meio da Declaração de Istambul e também com os objetivos definidos no Estatuto da Cidade. Elas serviram de base para a elaboração de um profundo diagnóstico do setor habitacional brasileiro, realizado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, e que resultaram no Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

O PlanHab formulou uma estratégia de longo prazo para suprir as necessidades habitacionais brasileiras e possibilitar o alcance do principal objetivo da Política Nacional de Habitação que era a universalização do acesso à moradia digna para todos os cidadãos. Para isso, estabeleceu como pilares de sua atuação, o desenvolvimento do modelo de financiamento e subsídio, ações voltadas ao aprimoramento da política urbana e fundiária, melhoria dos arranjos institucionais e estímulos à cadeia produtiva da construção civil

Considerando a diversidade regional existente no país, identificada a partir de observações, e confirmada por meio diálogos com a sociedade civil organizada, entidades governamentais e não-governamentais, em encontros, seminários, reuniões e oficinas técnicas promovidas por todo o Brasil, o PlanHab procurou adotar uma categorização mais consentânea com as realidades locais e que possibilitassem uma leitura mais precisa acerca do déficit habitacional e de urbanização, bem como das necessidades habitacionais futuras.

---

<sup>32</sup> II - as seguintes diretrizes: a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal; b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana; c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social; d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados; e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia; f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional; g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso. (Ibid)

Optou-se assim, pela construção de uma classificação a partir de tipologia elaborada pelo Observatório das Metrôpoles para o Ministério das Cidades. Analisando dados relativos ao número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas e níveis de pobreza, a rede urbana brasileira foi dividida em 11 (onze) tipos de municípios, agrupados de acordo com as características de sua demanda habitacional, detalhados conforme disposto no Quadro 1.

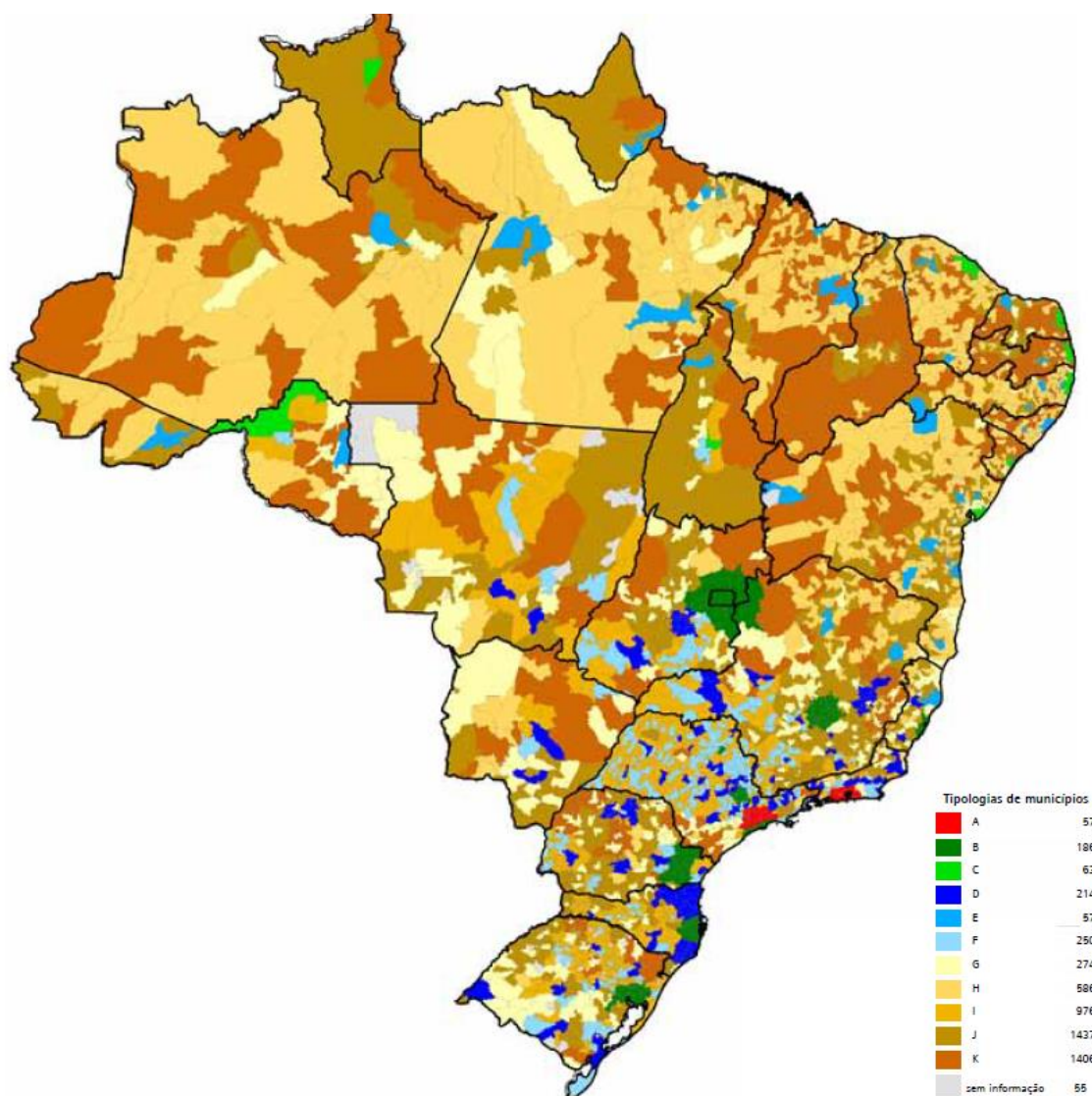
Quadro 1 - Tipos de municípios PlanHab

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	A	Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo Metrôpoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrópoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
	B	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul Metrôpoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades pólo em suas respectivas regiões.
	C	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.
	D	Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
	E	Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades pólo situadas em microrregiões de menor dinamismo.
Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes	F	Centros urbanos em espaços rurais prósperos Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
	G	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
	H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.
Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
	K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica

Fonte: Plano Nacional de Habitação (BRASIL 2009, p.15).

Para ilustrar a variação intrarregional existente no país e a necessidade da compreensão local para o desenvolvimento das políticas públicas ligadas ao setor da habitação, foi apresentado o Mapa 1, a seguir, que aplicou a classificação proposta, subdividida em 11 (onze) tipologias, a todos os municípios brasileiros.

Mapa 1 - Tipologia de municípios PlanHab



Fonte: Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2009. p.16)

Visando compreender o perfil da demanda e dimensionar os financiamentos e subsídios necessários para possibilitar a aquisição da casa própria, os técnicos realizaram a estratificação da população, também sob a vertente econômica. Propôs-se uma nova classificação dos grupos de atendimento, agregando novos parâmetros ao anteriormente utilizados, e assim, alterando o critério referencial, da renda familiar, para a capacidade de se acessar um financiamento.

A nova metodologia propunha utilizar a renda familiar e a *per capita*, realizando uma análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionando com as fontes de

custeio mais adequadas às características de cada modelo de financiamento ou subsídio a ser pleiteado.

Desse modo, foram definidos 05 (cinco) grupos de atendimento: Grupo 1 - Famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento); Grupo 2 - Famílias com renda mensal que lhes permite assumir algum compromisso de pagamento regular (mensal), estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento; Grupo 3 - Famílias com renda mensal que lhes permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros; Grupo 4 - Famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos; Grupo 5 - Famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

Foram estabelecidas 06 (seis) linhas programáticas e de atendimento contendo objetivos e estratégias específicas para o enfrentamento dos principais problemas habitacionais verificados no país. Eram compostas por um conjunto de ações, programas e subprogramas contendo uma matriz de responsabilidade que compartilhava, entre entidades públicas e privadas, os encargos de sua implementação.

Uma das linhas programáticas era destinada a integração urbana de assentamentos precários por meio da provisão de infraestrutura urbana e habitacional, regularização fundiária e integração dessas áreas à cidade. Por meio da segurança jurídica na posse e propriedade dos imóveis, se objetivava evitar remoções arbitrárias e despejos forçados, mas também, promover a ocupação de áreas vazias ou subutilizadas nos centros urbanos, com vistas a ampliar a oferta de terra urbanizada e reduzir seu custo, para possibilitar a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social.

Outra linha programática visava estimular a construção e aquisição de novas unidades para combater o déficit habitacional e suprir a demanda futura do mercado. Contando com 10 (dez) ações coordenadas, cada qual voltada a um grupo de atendimento e um perfil de

município específico, as medidas se destinariam a ampliar a oferta de moradias por meio da produção feita pelo Estado e também pela iniciativa privada.

Importante salientar que essas ações não previam apenas a ampliação da oferta habitacional por meio da construção e transferência da propriedade imobiliária aos beneficiários do programa. Elas tinham por finalidade ainda a revitalização e reocupação dos centros históricos e urbanos estruturados, promovendo a utilização de imóveis ociosos, que, adicionalmente, ofereceriam aos seus moradores maior integração social e qualidade de vida, fruto da maior oferta de trabalho, emprego, comércio, serviços, equipamentos e serviços urbanos.

Neste sentido, previu-se também a promoção pública de locação social de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas, de loteamentos urbanos associada à oferta de materiais de construção e assistência técnica, além do estímulo à construção de novas unidades habitacionais por meio da autogestão realizada por entidades privadas sem fins lucrativos em conjunto com agentes de assistência técnica e os beneficiários finais, que poderiam ser de propriedade cooperativa.

Visando à qualificação de moradias consideradas inadequadas ou com habitabilidade abaixo da recomendada, foi estabelecida uma linha programática voltada à autopromoção habitacional assistida. Tendo por finalidade a promoção do acesso à aquisição de materiais de construção associados a serviços de assistência técnica para a execução, conclusão, reforma e ampliação de unidades habitacionais, ela tinha por público-alvo as famílias do Grupo 1 e 2, que viviam em moradias construídas de maneira irregular, com baixa qualidade técnica e arquitetônica, e que por vezes, encontravam-se inacabadas.

As últimas duas linhas programáticas eram destinadas à capacitação e desenvolvimento técnico-institucional dos agentes que atuam no setor da habitação no país. Uma visava apoiar a oferta de serviços de assistência técnica para grupos de baixa renda, por via direta e indireta, por meio de cooperativas e organizações não-governamentais, tendo como foco a melhoria da qualidade construtiva e organizacional, viabilizando o desenvolvimento de projetos coletivos.

A outra estava focada na melhoria da eficiência dos investimentos por meio da promoção do desenvolvimento institucional dos agentes integrantes do SNHIS. O ponto central da medida era a capacitação dos profissionais responsáveis pela formulação, implementação, monitoramento, avaliação e revisão das políticas habitacionais, cuja atuação seria observada por meio do acompanhamento de um índice, denominado Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana.

Definidas as estratégias de atuação, foram estabelecidas metas e 08 (oito) premissas para se viabilizar a consecução do objetivo principal, quais sejam: a estratificação dos grupos de atendimento; a definição dos produtos habitacionais e seu custo, segundo as diferentes unidades da federação e a tipologia de municípios; a distribuição dos produtos habitacionais, por tipologia de municípios; a distribuição dos produtos habitacionais de acordo com os grupos de atendimento; a prioridade de atendimento por grupo de atendimento; a contrapartidas dos beneficiários; o modelo de financiamento e subsídio e o cenário das fontes de recursos.

Enfim, o Plano Nacional de Habitação foi um trabalho técnico extenso e profundo, realizado por profissionais vinculados ao setor habitacional, após a realização de debates com representantes da sociedade civil organizada, entidades governamentais e não-governamentais. Apresentar os contornos do planejamento elaborado e as justificativas que sustentaram a elaboração do documento, são de fundamental importância para compreendermos as análises a serem feitas nos capítulos seguintes, sobre um de seus programas, o Minha Casa, Minha Vida.

## 2.4 O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O PlanHab foi elaborado entre o início de 2007 e dezembro de 2008, período no qual, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação promoveu debates com a sociedade e os diálogos institucionais, para definir as diretrizes, estratégias e metas que seriam, técnica e politicamente, executáveis. Baseando-se na conjuntura macroeconômica do período, foram projetados cenários considerando a expectativa de disponibilidade orçamentária e de realização de investimentos.

Concluídos os estudos preparatórios, o mundo imergiu numa grave crise econômica internacional, que afetou profundamente o sistema financeiro norte-americano<sup>33</sup>, provocada pela concessão de crédito imobiliário em demasia e sem a observância de critérios técnicos, naquilo que ficou conhecido como a crise do *subprime* ou bolha imobiliária americana.

No Brasil, seus reflexos afetaram o nível de emprego e crédito, refletindo na inflação, na taxa de juros e no déficit habitacional, o que por conseguinte, modificou a conjuntura macroeconômica em que se assentou o PlanHab. Visando mitigar os impactos da crise sobre os diversos segmentos da economia nacional, o Governo Federal adotou medidas

---

<sup>33</sup> “A falência de relevantes instituições financeiras internacionais acarretou uma expressiva redução do crédito, em especial o de longo prazo, afetando significativamente os investimentos das empresas privadas, notadamente do setor da construção.” (BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITA O.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITA O.pdf) - Acesso em: 29 de janeiro de 2022. P.191)

anticíclicas para tentar promover a geração de empregos e o crescimento econômico por meio da concessão de estímulos à atividade econômica.

Dentre as linhas de ação estava o fomento do setor da construção civil e de infraestrutura, tendo em vista a sua relevância para o PIB brasileiro e a extensa cadeia produtiva, capaz de oferecer grande quantidade de emprego à população com menor escolaridade. Neste contexto, foi editada em 25 de março de 2009, a Medida Provisória (MP) nº459, convertida na Lei Federal nº11.977 de 7 de julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias que possuíssem renda mensal de até 10 (dez) salários-mínimos.

O programa, que vigorou por uma década, passou por três fases distintas, com metas, condições e quantidade de investimentos diferentes. Entre abril de 2009 e junho de 2011 ocorreu a fase 1, que estabeleceu como meta a construção de 1 milhão de domicílios, disponibilizando para isso, 34 bilhões de reais para serem concedidos aos seus beneficiários por meio de subvenção econômica, via equalização de taxas de juros e despesas associadas ao financiamento e registro imobiliário. Criou-se ainda um Fundo Garantidor de crédito no valor de 2 bilhões de reais para assegurar o pagamento de até 36 parcelas do financiamento habitacional em caso de perda temporária do emprego ou da renda.

Entre junho de 2011 e março de 2016 vigorou a fase 2, cuja meta foi elevada para a construção de 2 milhões de novas moradias. Foram revisados os limites de renda e valor máximo a ser pago por cada unidade habitacional de acordo com cada uma das faixas dos grupos de atendimento e se incorporaram exigências relacionadas à acessibilidade, dimensões dos ambientes e acabamentos. Nesta fase houve uma alteração dos parâmetros de renda que definiam as faixas dos grupos de atendimento. Os valores que anteriormente eram estabelecidos a partir do salário mínimo foram substituídos por quantias específicas em reais.

A terceira fase que se iniciou em março de 2016 previa a destinação de 210,6 bilhões de reais para a construção de mais 2 milhões de unidades habitacionais até 2018. Todas as faixas de renda tiveram seus valores reajustados, mas a principal novidade introduzida nesta etapa foi a criação de uma nova faixa, denominada faixa 1,5. Nela seriam contempladas famílias com renda mensal de até R\$ 2.350,00 (dois mil trezentos e cinquenta reais), para as quais seriam concedidos subsídios de até R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) para aquisição de imóveis de até R\$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais) com juros subsidiados de 5% ao ano.

Desta forma, inicialmente, foram definidos três grupos de atendimento cuja classificação baseava-se exclusivamente na renda mensal familiar. A faixa 1 era composta por

famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos, a faixa 2 por aquelas com renda entre 3 e 6 salários-mínimos, enquanto na faixa 3 estariam as famílias com renda entre 6 e 10 salários-mínimos. Essa metodologia foi alterada na fase 2 do programa, e na fase 3 houve a criação de uma nova faixa de renda, intermediária.

Importante salientar que essa metodologia de classificação dos grupos de atendimento foi de encontro com uma das premissas estabelecidas no PlanHab, que destacava a necessidade de utilização de critérios adicionais ao da renda familiar para a construção de um parâmetro que fosse mais sensível às diversidades socioeconômicas regionais. A proposta era de que o eixo estrutural se estabelecesse sobre a capacidade de acesso ao crédito imobiliário, e não exclusivamente sobre a renda familiar. No entanto, os grupos foram definidos da seguinte forma ao longo das fases do programa:

Tabela 2 - Fases do PMCMV / Faixas / Limites de renda

<b>FASE</b>	<b>FAIXA</b>	<b>RENDA MENSAL FAMILIAR</b>
<b>Fase 1</b>	Faixa 1	Até R\$ 1.395,00
	Faixa 2	Até R\$ 2.790,00
	Faixa 3	Até R\$ 4.650,00
<b>Fase 2</b>	Faixa 1	Até R\$ 1.600,00
	Faixa 2	Até R\$ 3.275,00
	Faixa 3	Até R\$ 5.000,00
<b>Fase 3 (março a maio de 2016)</b>	Faixa 1	Até R\$ 1.800,00
	Faixa 1,5	Até R\$ 2.350,00
	Faixa 2	Até R\$ 3.600,00
<b>Fase 3 (A partir de maio de 2016)</b>	Faixa 3	Até R\$ 6500,00
	Faixa 1	Até R\$ 1.800,00
	Faixa 1,5	Até R\$ 2.600,00
	Faixa 2	Até R\$ 4.000,00
	Faixa 3	Até R\$ 9.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Para custear as ações propostas, desde a instituição do programa foi realizada uma articulação entre os recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento

Social (FDS), e também com fontes de recursos oriundas de Estados e Municípios, com vistas a conferir solidez financeira ao projeto estabelecido.

As fontes de custeio estavam vinculadas a linhas específicas do programa, desse modo, os recursos do FAR eram destinados ao financiamento dos projetos da faixa 1, promovidos por construtoras, prefeituras e estados. O FDS era voltado ao financiamento de projetos habitacionais desenvolvidos por entidades, cooperativas e associações habitacionais credenciadas perante o Ministério das Cidades, e que se responsabilizavam por organizar e gerir, direta e indiretamente, os empreendimentos apresentados. Os recursos advindos do FGTS financiavam os empreendimentos destinados às faixas 2 e 3 em operações subsidiadas, mas que incidiam juros remuneratórios sobre o capital investido.

O PMCMV era composto por dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Urbana e o Programa Nacional de Habitação Rural, com características específicas para combater o déficit habitacional em cada uma dessas áreas. Entretanto, considerando que a carência habitacional no país é majoritariamente urbana, abordaremos no presente trabalho, especificamente, a sua vertente urbana.

O objetivo do PNHU era subsidiar a produção e aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até 10 (dez) salários mínimos. Assim, as ações eram divididas entre a construção e negociação de novas unidades habitacionais em áreas urbanas e a requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas.

Para complementar a capacidade de pagamento, os beneficiários teriam direito a subsídios diretos que poderiam chegar a R\$ 27.500,00 (vinte e sete mil e quinhentos reais), equalização das taxas de juros, prolongamento do prazo para quitação dos financiamentos, além da possibilidade de utilização dos recursos depositados nas contas vinculadas do FGTS.

Cada faixa do programa apresentava benefícios e requisitos específicos, que estabeleciam desde o valor máximo do imóvel a ser adquirido, variável de acordo com o município onde estava localizado, até as condições de financiamento e pagamento. Inicialmente, o teto estabelecido para a faixa 1 permitia a aquisição de apartamentos de até R\$52.000,00<sup>34</sup> situados no Distrito Federal e nos municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, como Jundiaí, São José dos Campos e Jacareí.

Os imóveis eram subsidiados em até 90% sendo que a prestação mensal dos contratos era fixada em 10% da renda familiar do beneficiário. A prestação mínima era de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o saldo devedor poderia ser liquidado em até 120 meses. Para as Faixas

---

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. **Portaria n°139 de 13 de abril de 2009**. Brasília, 2009.

2 e 3 o valor máximo dos imóveis se elevava para R\$130.000,00 (cento e trinta mil reais), poderiam receber subsídios definidos de maneira inversamente proporcional à renda familiar, contavam com juros subsidiados e possibilidade de pagamento do saldo devedor com recursos do FGTS e em até 360 meses.

Para a implantação de empreendimentos no âmbito do programa, foram estabelecidos como requisitos a necessidade de observância de fatores como a localização do terreno na malha urbana, a adequação ambiental do projeto, a existência de infraestrutura básica que incluía vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais, abastecimento de água e energia elétrica; e ainda a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação de equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público.

Os critérios definidos, formalmente dialogavam com as diretrizes gerais para o ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, como previsto no artigo 182 da CF88 e no Estatuto da Cidades. Isso deveria ser operacionalizado por meio da garantia de cidades sustentáveis, nas quais seriam assegurados o direito ao saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, trabalho, lazer para as presentes e futuras gerações, definidos por meio de uma gestão democrática, com a participação popular e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Previu-se ainda a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social, bem como por meio do planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Ocorre que ao se observar os resultados do programa e seus impactos sobre o déficit habitacional, se constatam disfunções capazes de requalificá-lo, distanciando-o de uma política habitacional e o aproximando de uma medida econômica articulada por meio da cadeia produtiva da construção civil, como se demonstrará mais detalhadamente a seguir.

O PMCMV alcançou ao longo de sua vigência quase que a totalidade dos municípios brasileiros, liberando entre 2009 e 2020, R\$532.130.403.813,80 (quinhentos e trinta e dois bilhões, cento e trinta milhões, quatrocentos e três mil, oitocentos e treze reais e oitenta

centavos) para a construção de 5.534.096 unidades habitacionais<sup>35</sup>, quantidade esta que representa 90% de todo o déficit habitacional brasileiro no ano em que foi instituído o programa.

Tabela 3 - Contratações PMCMV (2009 - 2020)

<b>Faixas do PMCMV</b>	<b>Valor contratado (R\$)</b>	<b>Unidades contratadas</b>	<b>Investimento médio por unidade (R\$)</b>
<b>Faixa 1</b>	98.399.451.977,10	1.910.503	51.504,47
<b>Faixa 1,5</b>	18.381.128.748,20	150.144	122.423,33
<b>Faixa 2</b>	358.025.425.284,60	3.110.029	115.119,64
<b>Faixa 3</b>	57.324.397.803,90	363.420	157.735,94
<b>TOTAL</b>	<b>532.130.403.813,80</b>	<b>5.534.096</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos dados do SISHAB<sup>36</sup>/MDR sobre o PMCMV

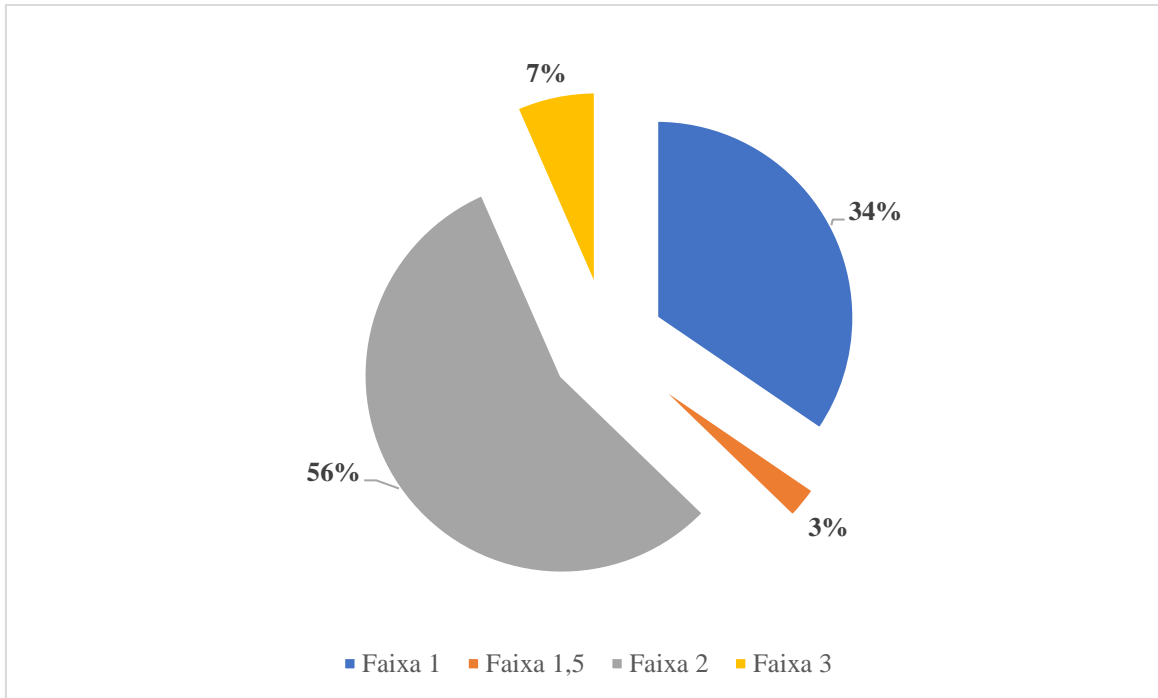
Ao detalharmos os dados apresentados na tabela, segmentando-os por faixa de renda dos beneficiários do Programa, constatamos que apesar da magnitude dos recursos alocados e da quantidade de unidades habitacionais contratadas pelo programa, apenas 21,94% dos investimentos e 37,23% dos imóveis foram destinados a famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos<sup>37</sup>, parcela na qual estão concentrados, historicamente, mais de 80% do déficit habitacional brasileiro. Os gráficos a seguir desvendam esse distanciamento existente entre as etapas da formulação e execução dessa política pública.

<sup>35</sup> Os dados citados, relativos a investimentos realizados e unidades habitacionais entregues pelo PMCMV, entre 2009 e 2020, foram extraídos do relatório executivo disponibilizado no Sistema de Gerenciamento da Habitação mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/filtro>> Acesso em: 28 de janeiro de 2022.

<sup>36</sup> O sistema de gerenciamento da habitação (SISHAB), mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, compila todas as informações relacionadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida, e possibilita a segmentação dos dados por período e localidades específicas, emitindo relatórios executivos a partir de sua plataforma digital. Disponível em: [sishab.mdr.gov.br](http://sishab.mdr.gov.br). Acesso em: 30 de janeiro de 2022.

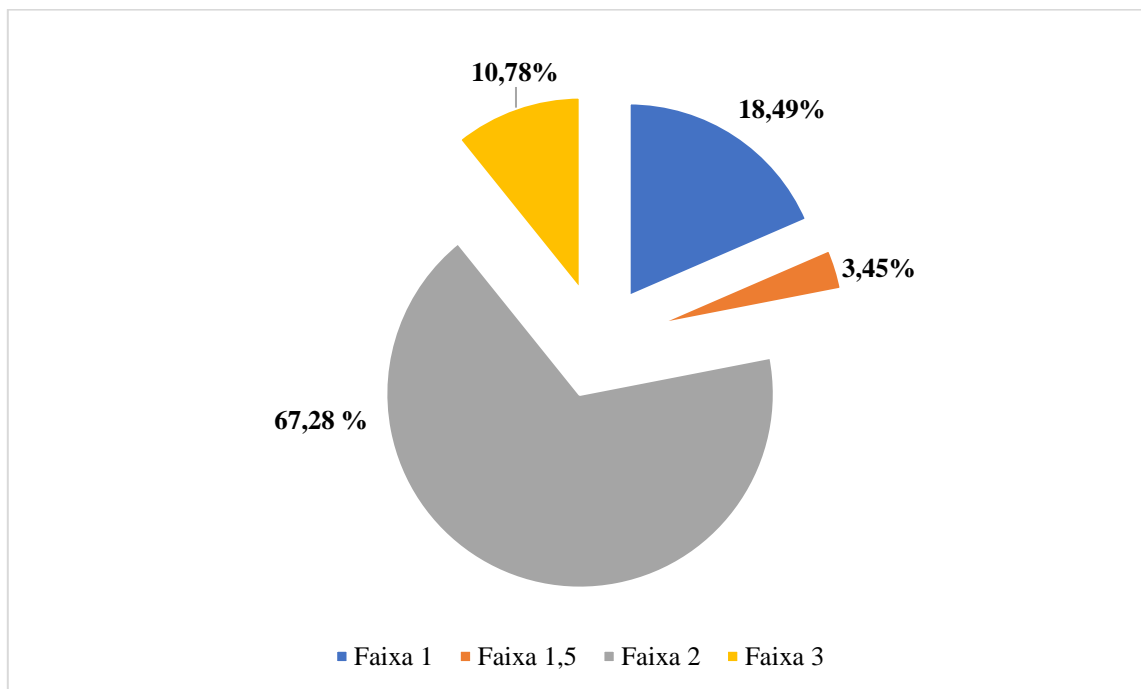
<sup>37</sup> Para fins de cálculo dos percentuais de investimento e unidades entregues pelo PMCMV, destinados às famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, foram considerados todos os empreendimentos relacionados na faixa 1 e 1,5, tendo em vista que ambas se encontram dentro deste limite de rendimentos.

Gráfico 1 - UHs contratadas PMCMV p/ faixa de renda (2009 - 2020)



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos dados do SISHAB/MDR sobre o PMCMV

Gráfico 2 - Distribuição dos recursos PMCMV p/ faixa de renda (2009 - 2020)



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos dados do SISHAB/MDR sobre o PMCMV

Para KRAUSE, BALBIM E LIMA NETO (2013) essa disfunção pode ser explicada pela adoção de critérios distintos para a definição das metas gerais do programa. Segundo os autores, a liberação de recursos destinados à faixa 1 são orientadas pelo déficit habitacional em

cada unidade da federação, enquanto para as demais faixas são baseadas num indicador de demanda habitacional desenvolvido pela Caixa Econômica Federal.

Isso permitiria que o segmento econômico alcançasse os recursos mais facilmente, sem a intervenção da municipalidade e com possibilidade de aquisição de imóveis com valor mais elevado. Assim, poderiam adquirir mais rapidamente os terrenos com melhor localização e produzir empreendimentos habitacionais em locais mais centralizados e conectados com a demanda existente.

Como consequência, o déficit habitacional brasileiro recuou apenas 2,14% após o transcurso de uma década de implementação do PMCMV, reduzindo de 5.998.909 de domicílios em 2009, para 5.876.699 de domicílios em 2019, segundo relatórios publicados pela Fundação João Pinheiro em 2012 e 2021. No entanto, os massivos investimentos realizados pelo programa alteraram o perfil da carência habitacional no país, como será demonstrado no capítulo seguinte.

### 3 O CENÁRIO HABITACIONAL

#### 3.1 CARÊNCIA HABITACIONAL E ESTOQUE DE MORADIAS NO BRASIL

Para estruturar as análises sobre o setor habitacional, o Governo Federal, com o apoio da Fundação João Pinheiro, vem desenvolvendo, desde 1995, uma metodologia capaz de refletir a carência quantitativa e qualitativa por moradias, captando a heterogeneidade e a desigualdade social no país. De maneira a preservar o eixo comparativo da série histórica, as informações têm sido classificadas em 02 (dois) macroindicadores, o déficit habitacional e as inadequações de domicílio.

Conceitualmente, o déficit habitacional<sup>38</sup> está vinculado à deficiência do estoque de moradias e subdividido em 04 (quatro) microindicadores<sup>39</sup>, que procuram representar as principais situações em que seria necessário construir novas unidades habitacionais para se efetivar o direito à moradia. São considerados como componentes do déficit habitacional as habitações precárias, a coabitação familiar, o ônus excessivo em decorrência do pagamento de aluguel e o adensamento excessivo.

As habitações precárias e os domicílios rústicos<sup>40</sup>, cujos imóveis ultrapassaram sua vida útil sem receber os devidos reparos e manutenções, que se encontram muito deteriorados e com estruturas que oferecem riscos à saúde e à vida de seus moradores, assim como aqueles abandonados ou em ruínas, são considerados um componente do déficit habitacional. Nesta categoria também se inserem os domicílios improvisados ou que servem como moradia alternativa, sejam por desvirtuação de sua destinação ou finalidade, como imóveis comerciais, carcaças de carro, barcos, cavernas e outros.

A coabitação familiar é outro componente do déficit habitacional e registra os imóveis habitados por mais de uma família, que se encontram vinculadas por motivo de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência. O conceito se baseia em critério definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que exclui da contagem, as

---

<sup>38</sup> O déficit habitacional pode ser subdividido ainda em déficit por reposição ou incremento de estoque como destacado pela Fundação João Pinheiro (2018).

<sup>39</sup> A partir de 2016 houve alteração da metodologia de cálculo do déficit habitacional como reflexo da indisponibilidade de dados na PNAD Contínua/IBGE sobre domicílios improvisados, famílias conviventes e renda familiar, como informa a Fundação João Pinheiro (2021) em seu relatório acerca da metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil 2016 – 2019.

<sup>40</sup> Por domicílio rústico é compreendido o imóvel que não possui paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, e que por sua condição insalubre, proporciona desconforto e risco de contágio por doenças. (FJP, 2018. p.20)

famílias que vivem em imóveis cedidos pelo empregador em função da atividade laboral, ou ainda, aquelas que declaram<sup>41</sup> não ter intenção de constituir um novo domicílio.

Apesar de não ser relevante para a composição do indicador no método atual, algumas famílias declaram ter optado por viver em coabitação por motivos financeiros. A motivação apresentada, fragiliza a manifestação de vontade que parametriza a classificação, e deveria ensejar uma reflexão metodológica, pois poderia sinalizar um viés<sup>42</sup> na pesquisa, provocado pela forma de elaboração do questionário.

O aspecto econômico deve ser compreendido como um obstáculo imposto à família, e não uma escolha. Como consequência, essas famílias tendem a, gradualmente, incorporarem-se ao déficit habitacional, seja por questão de melhoria na condição financeira ou, simplesmente, mudança de opinião. Isso pode ocultar uma parcela da demanda e comprometer o planejamento das políticas habitacionais<sup>43</sup>.

O terceiro componente do déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel urbano, que contabiliza as famílias que têm renda familiar de até 03 (três) salários mínimos e comprometem, mensalmente, mais de 30% desse montante com o pagamento do aluguel de sua moradia. Esse indicador procura captar aquelas famílias, para as quais, o aluguel não é uma opção, e sim, uma necessidade imposta pela convergência de fatores econômicos e imobiliários.

Assim como no caso da coabitação familiar, a construção e definição desse indicador é alvo de críticas (FJP, 2016), sobretudo, em razão de sua vulnerabilidade matemática que pode interferir nos resultados observados. Por estar vinculado a aspectos financeiros, pequenas alterações no valor do salário-mínimo ou dos índices que medem a inflação do setor de aluguéis, podem incluir ou excluir milhares de famílias, sem que isso, de fato, reflita em uma efetiva alteração da carência habitacional no país.

A título exemplificativo, se em 2019, uma família tivesse renda familiar de R\$ 3.000,00 (três mil reais) mensais e pagasse, mensalmente, R\$1.000,00 (mil reais) pela locação de sua moradia, ela não seria considerada em déficit habitacional por ônus excessivo com aluguel, pois apesar de comprometer mais de 30% de sua renda familiar mensal, ela era R\$ 6,00 (seis reais) menor do que o parâmetro estabelecido. Contudo, no ano seguinte, considerando a

---

<sup>41</sup> A informação é extraída a partir de questões formuladas na PNAD, que permitem identificar entre as famílias conviventes, aquelas que pretendem constituir domicílio exclusivo, sendo, portanto, consideradas em déficit habitacional. (FJP, 2018. p.22)

<sup>42</sup> Segundo Robin H. Lock ... [et al.] (2017) o viés amostral ocorre quando o método de seleção de uma amostra faz com que ela difira da população de algum modo significativo. Existindo o viés, não se pode confiar em generalizações para a população com base na amostra.

<sup>43</sup> A alteração metodológica, que inseriu a partir da PNAD 2007, as perguntas relativas à intenção de constituir novo domicílio e o motivo da convivência foi responsável por “retirar” do déficit habitacional, 1,7 milhão de domicílios segundo informações extraídas do PlanHab. (BRASIL, 2010. P.191)

elevação do valor do salário-mínimo para R\$1.039,00 (mil e trinta e nove reais), ainda que o aluguel se mantivesse inalterado ou reduzisse em 6% (seis por cento), a família passaria a integrar o índice, sem que com isso, houvesse de fato, alguma modificação quanto à sua demanda por uma nova habitação.

A definição de critérios traz consigo, inevitavelmente, situações limítrofes, que por um detalhe ou pequena variação resulta em determinada classificação. Porém, o que se pretende destacar com o exemplo acima não é exatamente a vulnerabilidade matemática do parâmetro escolhido, mas sim, os riscos de se manter um conceito tão vulnerável, sem qualquer refinamento metodológico.

A incorporação de aspectos qualitativos, como integração do imóvel alugado com o resto do tecido urbano, ou minimamente, aos serviços públicos de transporte, saúde e/ou educação, poderiam aperfeiçoar o indicador e aproximá-lo do conceito de moradia na contemporaneidade, fomentando, por consequência, análises mais holísticas para o planejamento de políticas habitacionais. Viana (2019) afirma que:

Cabe então perguntar sobre a adequação do conceito de ônus excessivo com aluguel urbano como componente específico do déficit habitacional, com base em suas implicações em termos da necessidade do incremento do estoque de moradias. Diferentemente do observado para os componentes relativos à habitação precária e coabitação familiar, para os quais é direta a inferência acerca da necessidade de reposição ou incremento do estoque de moradias, o ônus excessivo com aluguel urbano se presta a análises mais profundas. (VIANA, 2019, p. 39 apud FJP, 2016, p.21).

Neste sentido, a FJP argumenta que apesar dos questionamentos, tal indicador é muito importante para o acompanhamento da capacidade de acesso das famílias à habitação, principalmente entre aquelas de menor renda, nas quais estão concentradas a maior quantidade de imóveis alugados no país<sup>44</sup>, ou seja, trata-se de um indicador habitacional relevante para o monitoramento e realização de análises econômicas.

Por fim, o quarto componente do déficit habitacional é o adensamento excessivo, que reflete a incompatibilidade existente entre a quantidade de membros da família e as características e dimensões do imóvel que habitam. Este indicador registra as famílias que

---

<sup>44</sup> Com base nos dados básicos do IBGE, a Fundação João Pinheiro (2021, p.44) destaca que o total de domicílios alugados por decis de renda *per capita* domiciliar no Brasil demonstra que entre o 6° e o 10° decil de renda, estão concentrados, aproximadamente, 70% do total de domicílios alugados no país em 2019, o que indica que o aluguel não é uma opção, mas uma necessidade, para os domicílios com menor renda.

residem em domicílios alugados, numa proporção superior a 03 (três) habitantes por dormitório, captando assim, a carência habitacional decorrente da limitação dos inquilinos em adequar a moradia ao tamanho e às necessidades de sua família, pois por não serem proprietários ficam impossibilitados de vendê-la ou ampliá-la.

Em contrapartida, o adensamento excessivo em imóveis próprios é considerado uma das formas de inadequação de domicílio, por considerar que o motivo da carência habitacional decorre de uma opção dos moradores, que poderiam, ampliá-lo ou vendê-lo, mudando-se para uma unidade compatível com suas necessidades, ainda que em localidade menos valorizada.

Por sua vez, a inadequação de domicílios é formada por 05 (cinco) componentes, relacionados à carência habitacional provocada pela ausência ou deficiência de infraestruturas complementares à moradia, como esgotamento sanitário, energia elétrica, cobertura e afins, bem como inadequação fundiária. Necessário destacar que os critérios adotados não são mutuamente exclusivos, o que impede que seus itens sejam somados, sob pena de serem contabilizados mais de uma vez, pois o mesmo domicílio pode apresentar mais de uma inadequação.

Ao longo dos anos a Fundação, juntamente com o Ministério das Cidades, tem promovido ajustes metodológicos para se medir o déficit habitacional brasileiro e os domicílios inadequados. Essas alterações, em regra, têm sido motivadas por alterações nos questionários utilizados pelo IBGE para a realização da PNAD.

Desse modo, no período entre 2000 e 2006, bem como entre 2016 e 2019, o déficit habitacional foi composto apenas por 03 (três) microindicadores, a habitação precária, a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel. No período entre 2007 e 2015, a esses componentes também se agregou o adensamento excessivo em domicílios alugados, sob a justificativa de que para essas famílias a locação não seria uma opção, mas sim, uma imposição.

Apesar desses aspectos metodológicos, desde o ano 2005, a carência habitacional brasileira apresenta duas características consolidadas, a sua localização geográfica e econômica, sendo predominantemente urbana e composta por famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, como se observa pelas tabelas e gráficos a seguir:

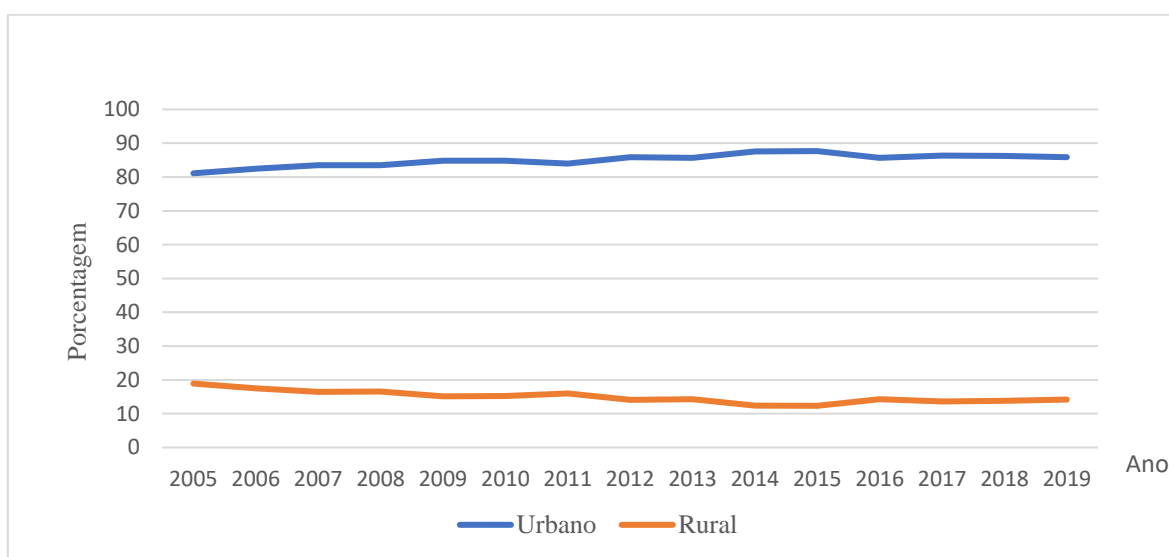
Tabela 4 - Déficit habitacional por área - Brasil - (2005 - 2019)

<b>Ano</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Total</b>
<b>2005</b>	6.414.143	1.488.556	7.902.699
<b>2006</b>	6.543.469	1.391.250	7.934.719

<b>2007</b>	5.003.418	985.646	5.989.064
<b>2008</b>	4.629.832	916.478	5.546.310
<b>2009</b>	5.089.159	909.750	5.998.909
<b>2010</b>	5.885.528	1.055.163	6.940.691
<b>2011</b>	4.689.405	892.563	5.581.968
<b>2012</b>	4.664.113	766.449	5.430.562
<b>2013</b>	5.010.839	835.201	5.846.040
<b>2014</b>	5.315.251	752.810	6.068.061
<b>2015</b>	5.572.700	783.043	6.355.743
<b>2016</b>	4.849.195	808.054	5.657.249
<b>2017</b>	5.157.195	813.468	5.970.663
<b>2018</b>	5.060.354	809.688	5.870.041
<b>2019</b>	5.044.322	832.377	5.876.699

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos dados dos relatórios da FJP

Gráfico 3 - Déficit habitacional - Brasil - (2005 - 2019)<sup>45</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

Tabela 5 - Déficit habitacional urbano p/ faixa de renda – Brasil - (2005 - 2019)

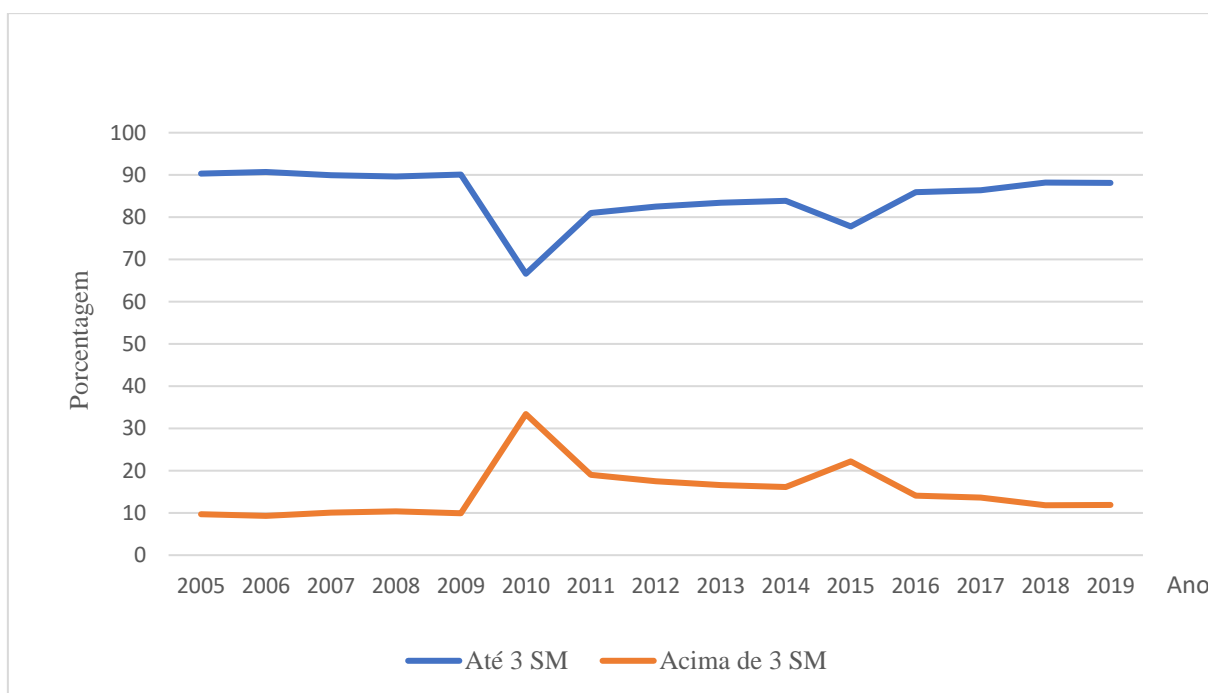
<b>Ano</b>	<b>Até 3 salários-mínimos</b>	<b>Acima de 3 salários-mínimos</b>	<b>Salário-Mínimo</b>
<b>2005</b>	90,3 %	9,7 %	R\$ 300,00
<b>2006</b>	90,7 %	9,3 %	R\$ 350,00

<sup>45</sup> O Gráfico 3 demonstra que no período de 2005 a 2019, o déficit habitacional brasileiro é predominantemente urbano, pois ao longo dos anos, concentrou entre 80% e 90% de toda a carência de moradias do país.

<b>2007</b>	89,9 %	10,1 %	R\$ 380,00
<b>2008</b>	89,6 %	10,4 %	R\$ 415,00
<b>2009</b>	90,1 %	9,9 %	R\$ 465,00
<b>2010</b>	66,6 % <sup>46</sup>	33,4 %	R\$ 510,00
<b>2011</b>	81,0 %	19,0%	R\$ 545,00
<b>2012</b>	82,5 %	17,5 %	R\$ 622,00
<b>2013</b>	83,4 %	16,6 %	R\$ 678,00
<b>2014</b>	83,9 %	16,1 %	R\$ 724,00
<b>2015</b>	77,8 %	22,2 %	R\$ 788,00
<b>2016</b>	85,9 %	14,1 %	R\$ 880,00
<b>2017</b>	86,4 %	13,6 %	R\$ 937,00
<b>2018</b>	88,2 %	11,8 %	R\$ 954,00
<b>2019</b>	88,1 %	11,9 %	R\$ 998,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

Gráfico 4 - Déficit habitacional x faixa de renda familiar - Brasil - (2005 - 2019)<sup>47</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

<sup>46</sup> No relatório emitido pela FJP (2013, p.42) com base no censo demográfico de 2010, identificou-se que 3,9% do déficit habitacional brasileiro urbano é composto por famílias que não possuem rendimentos mensais.

<sup>47</sup> O Gráfico 4 demonstra o perfil econômico do déficit habitacional brasileiro entre 2005 e 2019.

Neste período, o perfil do déficit habitacional urbano brasileiro tem se modificado, sobretudo a partir de 2010, ano seguinte ao do lançamento do PMCMV, e de implementação do PNHU. Até aquele ano, a principal carência de domicílios era associada à coabitação familiar, que respondia por 60,02% do total, enquanto o ônus excessivo com aluguel representava apenas 28,96%.

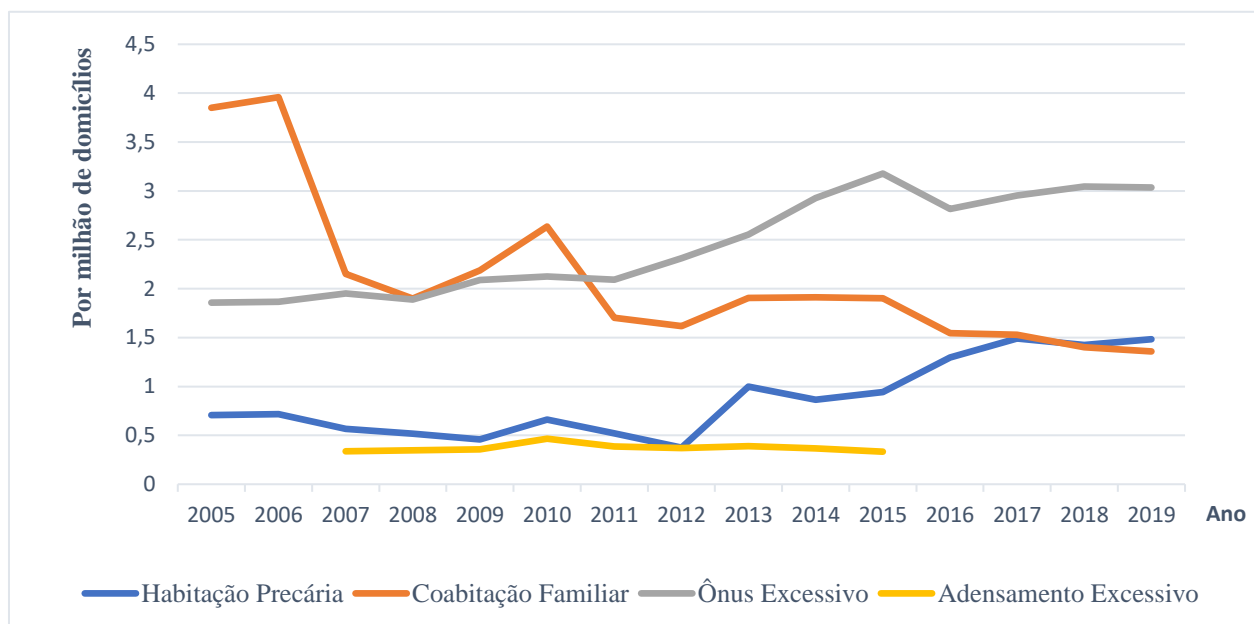
Nos anos seguintes, ambos os indicadores apresentaram movimentos antagônicos. O primeiro tem se reduzido em números percentuais e absolutos, ao passo que o segundo, tem crescido, acentuadamente, nos dois parâmetros. Em 2019, o setor da habitação tem no ônus excessivo com aluguel, o componente que registra a maior demanda por novos domicílios, 3.035.379 de domicílios. Eles correspondem a 51,7% do total do déficit habitacional do país, enquanto a coabitação familiar foi superada até mesmo pela habitação precária, e atualmente, representa 23,1% da demanda.

Tabela 6 - Déficit habitacional urbano por componente - Brasil (2005 - 2019)

<b>Ano</b>	<b>Habitação Precária</b>	<b>Coabitação Familiar</b>	<b>Ônus Excessivo com Aluguel</b>	<b>Adensamento Excessivo</b>
<b>2005</b>	706.762	3.850.058	1.857.323	-
<b>2006</b>	717.680	3.958.771	1.867.018	-
<b>2007</b>	566.570	2.150.778	1.950.087	335.983
<b>2008</b>	515.637	1.898.222	1.888.203	348.026
<b>2009</b>	457.188	2.186.995	2.088.458	356.518
<b>2010</b>	661.162	2.634.592	2.124.405	465.371
<b>2011</b>	519.003	1.701.177	2.091.392	385.957
<b>2012</b>	374.359	1.617.671	2.310.642	370.686
<b>2013</b>	997.264	1.905.085	2.553.436	390.255
<b>2014</b>	863.030	1.911.598	2.926.543	366.890
<b>2015</b>	942.631	1.902.490	3.177.772	332.850
<b>2016</b>	1.296.754	1.546.103	2.814.391	-
<b>2017</b>	1.490.695	1.527.259	2.952.708	-
<b>2018</b>	1.423.686	1.400.701	3.045.653	-
<b>2019</b>	1.482.585	1.358.374	3.035.739	-

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

Gráfico 5 - Déficit habitacional urbano por componente - Brasil - (2005 - 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil<sup>48</sup>

Os dados apresentados evidenciam, claramente, a necessidade de uma profunda reflexão acerca dos indicadores construídos, seus conceitos, vulnerabilidades e confiabilidade. No curto período abordado, 15 anos, ocorreram duas alterações metodológicas substanciais, provocadas pela ausência de informações decorrentes da alteração do questionário aplicado pelo IBGE na PNAD, o que impactou no cálculo do déficit por adensamento excessivo em domicílios alugados nos anos de 2005, 2006, 2010, 2016, 2017, 2018 e 2019.

No ano de 2007 foi realizada uma alteração do questionário da PNAD, que implicou na inclusão de quesitos que possibilitaram identificar entre as famílias conviventes, aquelas com intenção de constituir ou não, um domicílio exclusivo. Em 2010, eles não foram considerados para a realização do Censo daquele ano, o que implicou na sua contabilização de forma indireta, por meio de um algoritmo cedido pelo IBGE, que levou ainda à aplicação de um fator redutor, para indicar, dentre as famílias conviventes, aquelas que pretendiam constituir um domicílio exclusivo<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> O Gráfico 5 apresenta as características do déficit habitacional brasileiro entre 2005 e 2019, demonstrando o perfil da carência habitacional no país e seus movimentos ao longo dos anos que antecederam o PNHU e o período de sua implementação.

<sup>49</sup> A aplicação de um fator redutor sobre as famílias conviventes, com vistas a distinguir aquelas com intenção de constituir um domicílio exclusivo baseou-se na tendência verificada nas PNAD dos anos de 2009 e 2011, tendo sido utilizada a média dos valores observados na variável “intenção de constituir domicílio exclusivo”. (FJP, 2013. p.17)

A partir de 2015, o IBGE passa a desenvolver a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), alterando a metodologia utilizada na PNAD e propõe várias modificações para a realização do próximo Censo Demográfico. Essas mudanças implicaram na indisponibilidade de dados sobre domicílios improvisados, falta de identificação das famílias conviventes e impossibilidade de verificação da renda mensal familiar.

Desse modo, a própria Fundação João Pinheiro, em seu relatório que aborda a metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil entre 2016 e 2019, ressalta que:

“Tudo isso vem impactando de forma intensa o desenvolvimento dos estudos sobre habitação no Brasil. Houve a necessidade de um redesenho nos cálculos do Déficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios, seja em função de seu aperfeiçoamento no sentido de se tornarem indicadores mais válidos, principalmente para o acompanhamento das políticas públicas e dos novos programas voltados para a habitação, seja em função, como já observado, da modificação das pesquisas e dos dados oficiais existentes, que são a base para o cálculo dos índices. Nesse contexto, faz-se necessário reformular alguns dos conceitos que dão sustentação ao próprio estudo das carências habitacionais, em particular o Déficit Habitacional. Em última análise, são os conceitos que embasam qualquer indicador. Os números e valores não possuem significado por si mesmos, eles devem representar, o mais próximo possível, ideias e definições que se queiram representar.” (FJP. 2021. p.9)

As considerações acima apresentadas têm por finalidade demonstrar o desarranjo institucional que permeia as ações governamentais no âmbito das políticas habitacionais, a vulnerabilidade dos indicadores utilizados e os riscos decorrentes disto. Dentre estes, destacamos o de manipulação e uso político dos indicadores. As alterações aplicadas em 2007 e 2011, retiraram do déficit habitacional mais de 1,5 milhão de pessoas sem a respectiva associação a uma política pública específica.

A despeito das considerações metodológicas sobre a forma do cálculo do déficit habitacional no país, o presente trabalho utilizará como referência os dados publicados pelo Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Fundação João Pinheiro e IBGE para realizar as análises e reflexões a que se propõe.

Em contraposição aos dados relativos à carência habitacional, por meio da PNAD, tem sido identificado no país uma expressiva quantidade de domicílios vagos em condição de serem habitados. Devido à limitação de informações colhidas nas pesquisas realizadas pelo IBGE, não é possível conhecer as características específicas desses imóveis, como localização, situação da propriedade e o seu padrão construtivo.

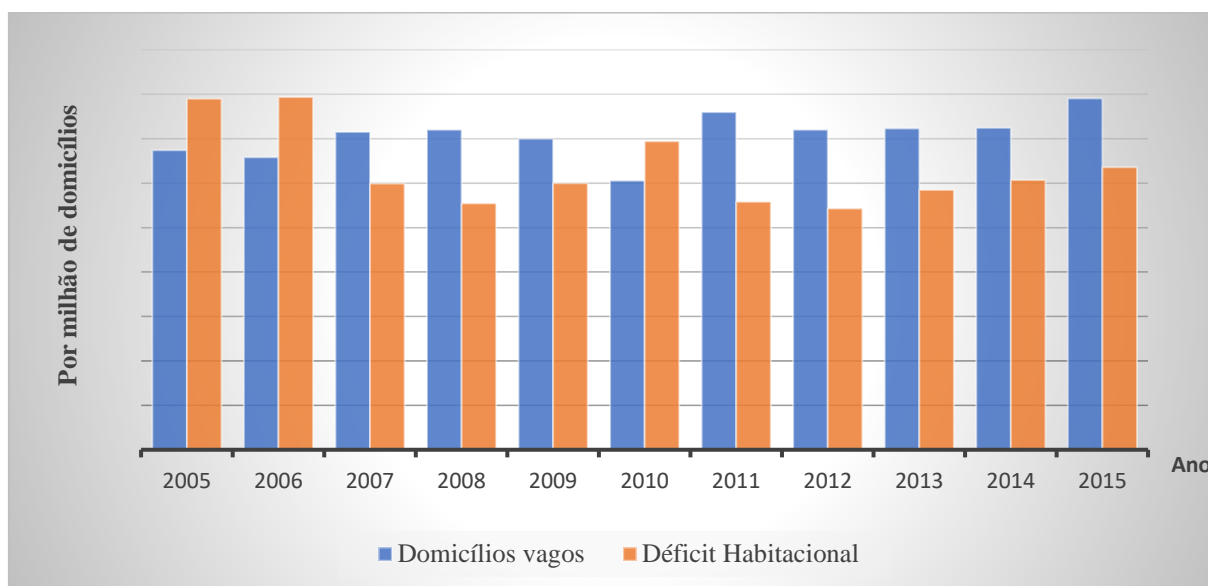
Tabela 7 - Domicílios vagos habitáveis - Brasil - (2005 - 2015)

<b>Ano</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Total</b>
<b>2005</b>	5.084.284	1.652.120	6.736.404
<b>2006</b>	4.823.886	1.755.507	6.579.393
<b>2007</b>	5.192.121	1.806.746	7.149.395
<b>2008</b>	5.234.640	1.967.398	7.202.039
<b>2009</b>	5.213.751	1.935.644	6.998.863
<b>2010</b>	4.656.978	1.395.183	6.052.161
<b>2011</b>	5.827.629	1.766.949	7.594.578
<b>2012</b>	5.502.451	1.695.572	7.198.023
<b>2013</b>	5.696.759	1.533.865	7.230.624
<b>2014</b>	5.701.608	1.539.811	7.241.419
<b>2015</b>	6.350.010	1.556.757	7.906.767

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

Enquadram-se nos conceitos utilizados para a identificação desse estoque de moradias não ocupadas os domicílios fechados, que são aqueles particulares permanentes nos quais os moradores estavam ausentes no período de visitação dos pesquisadores, os domicílios de uso ocasional, que são particulares e servem ocasionalmente de moradia, como casas de campo, de veraneio ou finais de semana, e, por fim, os domicílios efetivamente vagos e desocupados no período pesquisado.

Não obstante, a mera indicação do tipo de área em que estão situados já possibilita a realização de comparações quantitativas entre o déficit habitacional e os domicílios vagos habitáveis, sendo possível observar que em grande parte do período pesquisado, o total do déficit habitacional brasileiro é inferior à quantidade de domicílios vagos aptos a serem ocupados.

Gráfico 6 - Domicílios urbanos vagos habitáveis - Brasil - (2005 - 2015)<sup>50</sup>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

A Fundação João Pinheiro afirma que a crença popular de que o problema do déficit habitacional poderia ser resolvido, ou mesmo atenuado, a partir da ocupação dos domicílios vagos não tem fundamento, pois para se realizar qualquer análise nesse sentido seriam necessários estudos mais aprofundados e maior detalhamento das características desses imóveis.

De fato, a generalização dos números pode induzir a conclusões inapropriadas, entretanto, essas informações podem ser consideradas para a formulação das políticas habitacionais, especialmente quanto à metodologia a ser adotada. O Brasil, tradicionalmente, desde a Fundação da Casa Popular tem associado suas políticas habitacionais a medidas econômicas de estímulo à cadeia produtiva da construção civil, por meio da criação de mecanismos que fomentem a construção e a aquisição da casa própria. A existência de um grande estoque de moradias, ainda que de perfil desconhecido, revela a necessidade de ações com vistas a conhecer os motivos e facilitar o acesso das famílias a esses imóveis.

Ademais, deve-se reavaliar os conceitos sobre os quais se fundam as políticas públicas setoriais e analisar a adoção de estratégias distintas para combater o déficit habitacional, respeitando as características socioeconômicas locais. Por outro lado, também nos permite observar eventuais distorções nas políticas implementadas, como a concentração de

<sup>50</sup> O Gráfico 6 estabelece uma comparação entre a quantidade de domicílios vagos habitáveis no país com a quantidade de famílias que vivem em déficit habitacional, tendo por finalidade apresentar elementos que colocam em dúvida a metodologia adotada pelo PNHU de se combater o déficit habitacional exclusivamente por meio da construção de novas unidades habitacionais.

renda proporcionada pelo crescimento do estoque de moradias simultaneamente ao crescimento do déficit habitacional.

Portanto, o desenvolvimento de ações articuladas para a melhoria da coleta dos dados relacionados aos domicílios vagos e dos próprios aspectos conceituais e metodológicos aplicados, assim como aqueles relacionados ao déficit habitacional, são fundamentais para a realização de um diagnóstico adequado do setor da habitação no país, e conseqüentemente, para o planejamento das políticas públicas correlatas.

### 3.2 O DÉFICIT HABITACIONAL EM GOIÂNIA

A origem de Goiânia remete a uma ousada iniciativa de planejamento urbano<sup>51</sup> e construção de uma cidade para ser a nova Capital do Estado de Goiás. O arrojado projeto urbanístico e os planos de ordenamento da cidade foram se fragilizando gradativamente ao longo dos anos, com o crescimento populacional e o aumento de sua relevância geopolítica, que potencializaram as investidas do mercado imobiliário e romperam com os objetivos iniciais.

A escassez de habitações nas áreas centrais da recém-criada Capital elevava os preços dos imóveis e fazia com que trabalhadores oriundos de outras regiões se alojassem fora da zona urbana planejada. Surgiram então, ocupações irregulares para suprir as necessidades habitacionais, que alteraram a política de parcelamento e uso do solo, de modo a possibilitar o suprimento dessa demanda pelo setor privado.

A inauguração de Brasília e a interligação rodoviária e ferroviária de Goiânia com as demais regiões do país intensificaram as ondas migratórias para a cidade e coincidiram com o processo de migração da população rural para as áreas urbanas. Desta forma, os problemas habitacionais e conflitos urbanos foram se acumulando e criando condições para o surgimento de movimentos sociais destinados a enfrentar esses problemas<sup>52</sup>.

Neste contexto, realizou-se em 1983 um importante evento político e social envolvendo o setor da habitação na cidade, o qual teve repercussões nacionais e internacionais.

---

<sup>51</sup> O primeiro projeto urbanístico de Goiânia foi elaborado pelo arquiteto e urbanista Atílio Correa Lima, que tomou como referência a escola francesa de urbanismo do início do século XX, mas posteriormente, antes mesmo da conclusão da implantação do projeto original, foi substituído pelo engenheiro e urbanista Armando de Godói, que alterou as concepções originais para se aproximar do modelo das cidade-jardim inglesas, como destaca DAHER (2009).

<sup>52</sup> Ao final da década de 1980 a cidade enfrentava grave problema fundiário, possuindo aproximadamente 25% de sua população residindo em terrenos irregulares. Com o aumento das invasões, a polícia passou a reprimir fortemente as ações dos invasores que resistiram. Os conflitos envolveram até 4 mil famílias em confrontos ocorridos nos locais onde se originaram o Jardim Nova Esperança, Vila Finsocial, Parque Santa Cruz e Jardim Botânico. (Maricato, Moraes. 1986)

O mutirão das mil casas em um dia, fez surgir um bairro residencial em aproximadamente 12 horas, e demonstrou para o mundo que a importância dos aspectos qualitativos da moradia, constantes na Declaração de Vancouver, ainda não tinha sido assimilada pela população ou mesmo por seus governantes. Além disso, reforçou a tradição brasileira do uso da casa própria como instrumento político-eleitoral<sup>53</sup>.

O empenho em apresentar uma ação inovadora baseada na simplificação e voluntarismo dirigido, atingiu seu objetivo político, deixando como legado casas com área de aproximadamente 28 m<sup>2</sup>, construídas de placas e pilares de concreto, cobertas com telhas de amianto, sem instalação hidráulica ou sanitária e a uma distância, à época, superior a 14 km de qualquer outra edificação de serviço urbano.

Como consequência dos materiais utilizados e do método construtivo, as casas apresentavam temperatura interna demasiadamente elevada no verão, eram pouco ventiladas e altamente suscetíveis ao destelhamento. Em decorrência da localização, grande parte dos moradores não tinham condição sequer de pagar o alto custo do transporte até a cidade<sup>54</sup>. A medida ainda criou um enorme vazio urbano, valorizando consideravelmente os terrenos localizados entre a cidade e o empreendimento.

Esse importante capítulo da história merece uma referência especial, pois congrega uma série de características e problemas que não poderiam se repetir em políticas habitacionais futuras. No entanto, não é o que se observou na cidade e no país e, assim, outros empreendimentos habitacionais de interesse social foram edificados nas zonas limítrofes do Município, distantes das zonas centrais, criando grandes vazios urbanos e promovendo a segregação social.

MARICATO e MORAES (1986) destacam que:

“As tentativas de segregação e isolamento da população pobre em conjuntos habitacionais, fora das cidades, não são novas na história da política habitacional no Brasil. A fracassada Vila Kennedy, que o BNH financiou no final dos anos 60 no Rio de Janeiro, talvez tenha sido a tentativa mais estudada e criticada de deslocar subempregados que vivem de "bicos", como a empregada doméstica, o lavador de carros, o pequeno reparador de construção, etc; para o exílio da periferia distante. Nela, as oportunidades são nulas e, para sair dela, há que se enfrentar o custo dos transportes. Longe de ser o único exemplo de uma política segregacionista em relação

---

<sup>53</sup> O mutirão das mil casas em um dia foi planejado e executado na gestão do então Governador do Estado de Goiás, Iris Rezende Machado, que se envolveu pessoalmente na construção das casas, assim como nas ações de divulgação do evento em toda a mídia nacional.

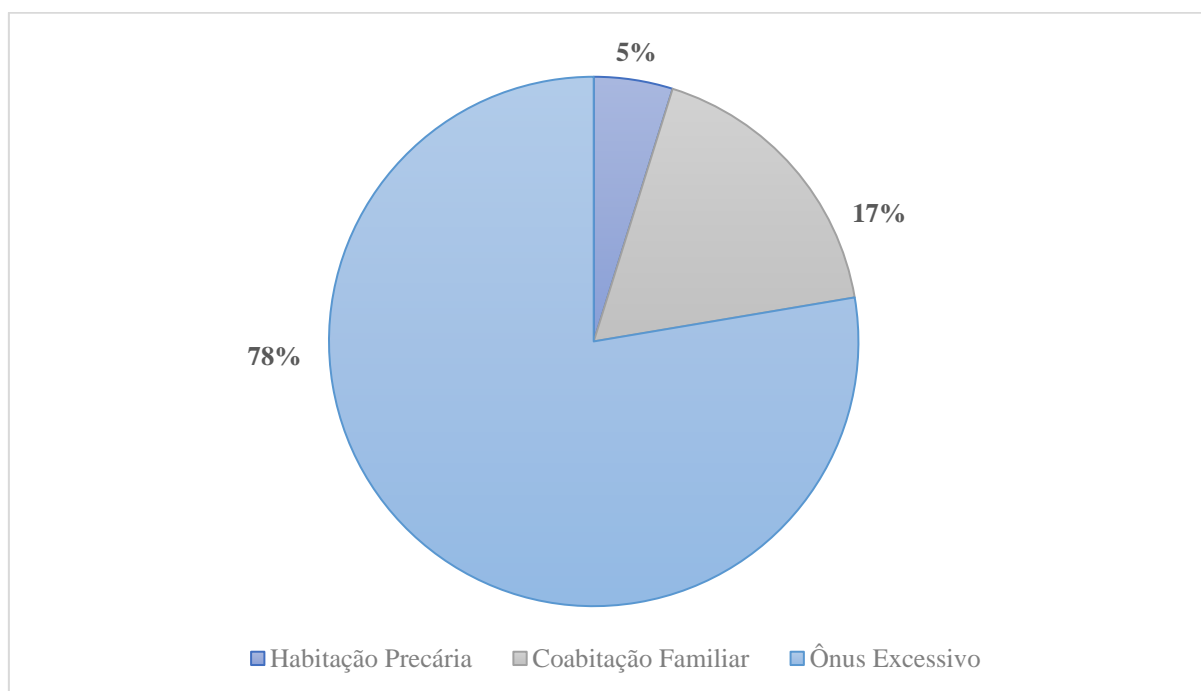
<sup>54</sup> Segundo Maricato e Moraes (1986, p.4) a renda familiar dos moradores da Vila Mutirão variava entre 0 e 3 salários mínimos, sendo que 46% recebiam menos de um salário mínimo, 46% recebiam entre um e três salários mínimos e 8% recebiam mais de três salários mínimos.

ao espaço físico, a Vila Kennedy foi apenas a experiência mais famosa, talvez porque seus moradores começaram a vender partes da casa para conseguir dinheiro para alimentação.”

Apesar do distanciamento das concepções originárias que orientaram a edificação da nova Capital, suas características geográficas e socioeconômicas possibilitaram um crescimento relativamente ordenado. Atualmente encontra-se conurbada com os municípios circunvizinhos, mas apresenta grandes vazios urbanos, o que por consequência, afeta drasticamente o serviço de transporte público, alvo constante de reclamações e protestos.

Dados extraídos do relatório produzido pela Fundação João Pinheiro (2021), baseados na PNADC de 2019, verificaram que a Região Metropolitana de Goiânia (RMG) apresentava um déficit habitacional de 67.894 domicílios. Deste total, 77,66% (52.728) era composto por famílias que viviam em ônus excessivo com aluguel, 17,52% (11.894) por famílias que moravam em coabitação familiar e 4,82% (3.272) em habitações precárias.

Gráfico 7 - Déficit habitacional - Região Metropolitana de Goiânia (2019)<sup>55</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

Outra característica identificada na pesquisa é que o déficit habitacional na RMG é marcadamente feminino, pois as mulheres são responsáveis por 64,37% dos lares que o compõe.

<sup>55</sup> O Gráfico 7 apresenta a distribuição e as características do déficit habitacional na Região Metropolitana de Goiânia.

Verificou-se ainda que ele está concentrado em famílias que possuem renda mensal de até 3 (três salários mínimos) e localizado, predominantemente, no município de Goiânia.

Enfim, as informações apresentadas indicam que os esforços de planejamento urbano que nortearam a criação e expansão da Capital esbarraram em externalidades cujos reflexos são observados ainda hoje.

### 3.3 A PRODUÇÃO HABITACIONAL PELO PNHU EM GOIÂNIA

Desde a instituição do PNHU até o ano de 2019 foram construídos e entregues na Região Metropolitana de Goiânia 118.982 unidades habitacionais, que demandaram investimentos de R\$ 12.965.876.007,10 (doze bilhões, novecentos e sessenta e cinco milhões, oitocentos e setenta e seis mil e sete reais e dez centavos)<sup>56</sup>.

Desse total, 46.720 unidades habitacionais e R\$ 5.113.076.854,32 (cinco bilhões, cento e treze milhões, setenta e seis mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e trinta e dois centavos) foram destinados ao município de Goiânia, isto é, aproximadamente 39%. Esse percentual se eleva para 45% ao se contar apenas as unidades destinadas à faixa 1, no entanto, os dados relativos ao déficit habitacional apontam que a cidade concentra mais de 65%<sup>57</sup> do déficit habitacional da RMG, o que indica que a alocação dos recursos não observou apenas a carência por moradias.

Tabela 8 - UHs entregues – Região Metropolitana de Goiânia (2009 - 2019)

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>FAIXA 1</b>	<b>FAIXAS 1,5, 2 E 3</b>
<b>Goiânia</b>	46.720	7.656	39.064
<b>Abadia de Goiás</b>	131	49	82
<b>Aparecida de Goiânia</b>	27.861	1.239	26.622
<b>Aragoiânia</b>	443	300	143
<b>Bela Vista de Goiás</b>	1.669	271	1.398
<b>Bonfinópolis</b>	435	0	435
<b>Brazabrantes</b>	451	100	351
<b>Caldazinha</b>	83	0	83

<sup>56</sup> Os dados citados, relativos a investimentos realizados e unidades habitacionais entregues pelo PNHU em Goiânia, entre 2009 e 2019, foram extraídos do relatório executivo disponibilizado no Sistema de Gerenciamento da Habitação mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/filtro>> Acesso em: 28 de janeiro de 2022

<sup>57</sup> O relatório elaborado pela FJP (2013) referente ao déficit habitacional no ano de 2010, com base nos dados do censo demográfico de 2010, informa que Goiânia possuía um déficit habitacional total de 62.398 domicílios, enquanto o de sua região metropolitana era de 95.377 domicílios.

<b>Caturai</b>	357	108	249
<b>Goianópolis</b>	609	350	259
<b>Goianira</b>	7.588	1.422	6.166
<b>Guapó</b>	1.971	481	1.490
<b>Hidrolândia</b>	944	450	494
<b>Inhumas</b>	2.676	307	2.369
<b>Nerópolis</b>	1.793	640	1.153
<b>Nova Veneza</b>	319	21	298
<b>Santa Bárbara de Goiás</b>	137	29	108
<b>Santo Antônio de Goiás</b>	672	0	672
<b>Senador Canedo</b>	10.505	1.420	9.085
<b>Terezópolis de Goiás</b>	184	0	184
<b>Trindade</b>	13.571	2.032	11.539
<b>TOTAL</b>	119.119	16.875	102.244

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

Oportuno registrar que originalmente os decretos regulamentadores do PMCMV, como o Decreto n°6.819, de 13 de abril de 2009 e o Decreto n°6.962, de 17 de setembro de 2009, continham dispositivos que previam expressamente que os recursos do PNHU seriam distribuídos entre as unidades da Federação de acordo com a estimativa do déficit habitacional, considerando os dados da PNAD, referentes ao ano de 2007 e suas atualizações.

Do mesmo modo, eles eram acompanhados de parágrafo único, que conferiam ao Ministério das Cidades a discricionariedade para remanejar esses recursos em função da demanda qualificada para a contratação<sup>58</sup>. Entretanto, o presente trabalho constata que esse permissivo legal, que flexibilizava a alocação dos recursos do programa, consistiu num importante instrumento para viabilizar a mitigação de critérios técnicos em detrimento de fatores políticos.

Na Região Metropolitana de Goiânia, assim como se observou por todo o país, a realização de investimentos e construção de moradias não se norteou pelo déficit habitacional, mas sim pela demanda qualificada para a contratação. A amplitude desse conceito carrega consigo a possibilidade de se aumentar a quantidade de recursos destinados às famílias com

<sup>58</sup> Ambos os dispositivos foram revogados pelo Decreto n°7.499, de 16 de junho de 2011 que retirou do texto regulamentador a vinculação ordinária, de se alocar os recursos de acordo com o déficit habitacional, e atribuiu ao Ministério das Cidades a responsabilidade por definir os critérios para essa distribuição.

melhor capacidade financeira que compõem as faixas 2 e 3, em detrimento daquelas da faixa 1, que dependem dos entes municipais ou estaduais para ter acesso a um imóvel pelo programa.

Do total de R\$ 13.123.132.038,37 (treze bilhões, cento e vinte e três milhões, cento e trinta e dois mil e trinta e oito reais e trinta e sete centavos) liberados para o pagamento dos empreendimentos executados na RMG, somente 8% foi destinado às famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, integrantes da faixa 1, a qual concentra mais de 90% do déficit habitacional local.

Tabela 9 – Valor contratado - PMCMV – Região Metropolitana de Goiânia (2009 - 2019)

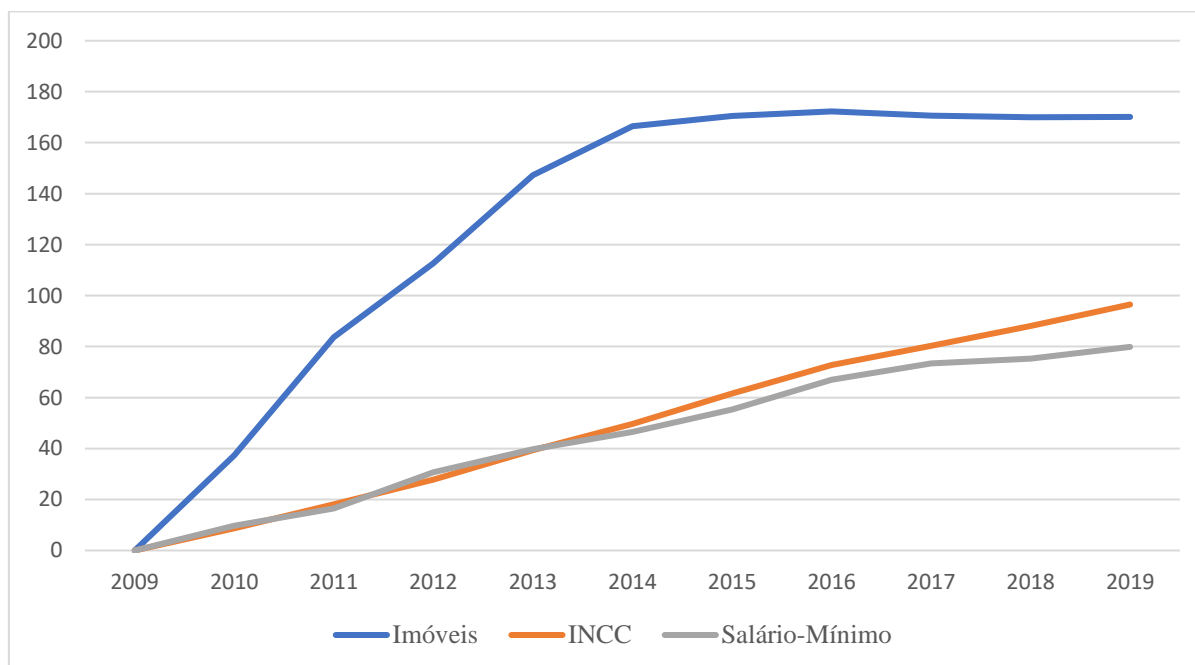
<b>MUNICÍPIO</b>	<b>FAIXA 1</b>	<b>FAIXAS 1,5, 2 E 3</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Goiânia</b>	434.353.139,75	4.678.723.714,57	3.272.783.451,01
<b>Abadia de Goiás</b>	-	11.128.825,80	34.011.688,38
<b>Aparecida de Goiânia</b>	134.345.882,79	3.138.437.568,22	187.971.039,59
<b>Aragoiânia</b>	17.900.770,98	16.110.917,40	48.901.361,67
<b>Bela Vista de Goiás</b>	25.762.216,58	162.208.823,01	43.476.515,70
<b>Bonfinópolis</b>	-	48.901.361,67	9.949.736,68
<b>Brazabrantes</b>	5.999.993,18	37.476.522,52	33.408.190,96
<b>Caldazinha</b>	-	9.949.736,68	46.375.273,44
<b>Caturai</b>	5.507.685,69	27.900.505,27	734.046.398,62
<b>Goianápolis</b>	16.023.048,11	30.352.225,33	223.090.619,79
<b>Goianira</b>	64.274.273,03	669.772.125,59	74.164.108,13
<b>Guapó</b>	47.993.655,15	175.096.964,64	302.355.834,45
<b>Hidrolândia</b>	18.604.927,49	55.559.180,64	171.249.409,80
<b>Inhumas</b>	16.003.135,27	286.352.699,18	35.049.658,09
<b>Nerópolis</b>	26.070.041,18	145.179.368,62	10.448.794,31
<b>Nova Veneza</b>	532.240,00	34.517.418,09	58.850.420,27
<b>Santa Bárbara de</b>			
<b>Goiás</b>	-	10.448.794,31	1.178.867.298,75
<b>Santo Antônio de</b>			
<b>Goiás</b>	-	58.850.420,27	19.810.630,14
<b>Senador Canedo</b>	80.108.411,98	1.098.758.886,77	1.514.115.928,47
<b>Terezópolis de Goiás</b>	-	19.810.630,14	3.272.783.451,01
<b>Trindade</b>	95.511.006,65	1.418.604.921,82	34.011.688,38
<b>TOTAL</b>	<b>988.990.427,83</b>	<b>12.134.141.610,54</b>	<b>13.123.132.038,37</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos dados do SISHAB/MDR sobre o PMCMV

Como demonstram os dados acima apresentados, a flexibilização na alocação dos recursos do programa de acordo com a demanda qualificada dos contratantes gerou uma disfunção sistêmica que alterou o perfil dos destinatários da política pública. Assim, mais recursos foram liberados para as famílias que integravam o segmento econômico (faixas 1,5, 2 e 3) que adquiriam os imóveis disponibilizados pelo mercado e fomentavam a cadeia produtiva da construção civil, a qual continuava a lançar novos empreendimentos. Por outro lado, as famílias mais carentes (faixa 1) dependiam da conclusão dos procedimentos que antecederiam a oferta de novas moradias populares, que englobava desde a elaboração e aprovação dos projetos de habitação, a realização da licitação para contratar a empreiteira responsável pela construção das moradias, a edificação das unidades habitacionais, além do credenciamento e a seleção dos beneficiários.

A ampliação dos estímulos à construção, pela iniciativa privada, de moradias destinadas às famílias da faixa 2 e 3 impactou diretamente o mercado imobiliário, que experimentou uma evolução exponencial dos preços dos imóveis até 2015. Nesse período o valor dos imóveis cresceu 170,48%<sup>59</sup> e o INCC 61,6%. No entanto, o valor do salário-mínimo teve um acréscimo de 55,3%.

Gráfico 8 - Evolução de indicadores econômicos durante o PMCMV<sup>60</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir do índice FIPEZAP – INCC/IFGV

<sup>59</sup> O índice FIPEZAP/VENDA foi utilizado para se verificar a valorização dos imóveis comercializados no período entre 2009 e 2019. Disponível em: < <https://fipezap.zapimoveis.com.br/>> – Acesso em: 08 de janeiro de 2022.

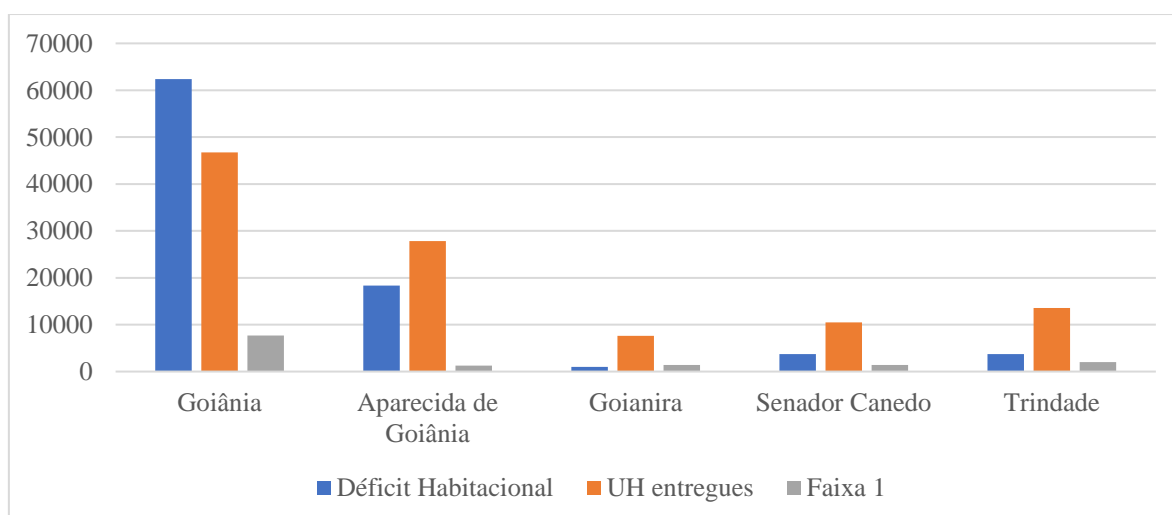
<sup>60</sup> O Gráfico 8 compara os dados relativos a valorização imobiliária, o índice nacional da construção civil e o aumento do salário-mínimo para estabelecer uma análise acerca da inflação setorial vivenciada desde a instituição do PNHU.

Como reflexo dessa inflação setorial o Governo Federal foi obrigado a elevar os valores máximos das aquisições das unidades habitacionais pelo programa e, assim, entre 13 de abril de 2009<sup>61</sup> e 12 de abril de 2013<sup>62</sup>, em Goiás, eles saltaram de R\$39.000,00 (trinta e nove mil reais) para R\$60.000,00 (sessenta mil reais) em se tratando de casas destinadas a faixa 1, isto é, um reajuste de aproximadamente 53,84% em relação ao valor originalmente estabelecido.

A majoração dos limites de preço dos imóveis não acompanhou a variação observada no mercado, mas tratou-se de uma medida necessária para não inviabilizar a realização de novos empreendimentos, e conseqüentemente, decretar o fim da própria política pública. A elevação dos custos com terreno, mão-de-obra e insumos na construção civil pressionou as margens de lucro dos empreendedores, dos quais os entes governamentais eram dependentes para a execução dos projetos.

Com esse descompasso entre os valores dos terrenos nas zonas urbanas consolidadas e aqueles pagos pelo programa, acentua-se um processo de periferização que leva a uma rápida expansão dos municípios vizinhos à Goiânia, como Aparecida de Goiânia, Goianira, Senador Canedo e Trindade. Na Capital, os empreendimentos se consolidam na região oeste, como os residenciais Jardim do Cerrado, Buena Vista, Nelson Mandela e Portal dos Ipês.

Gráfico 9 - Déficit x Produção habitacional PNHU - RM de Goiânia (2010 - 2019)<sup>63</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

<sup>61</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. **Portaria nº139 de 13 de abril de 2009**. Brasília, 2009.

<sup>62</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. **Portaria nº168 de 12 de abril de 2013**. Brasília, 2013.

<sup>63</sup> O Gráfico 9 apresenta dados comparativos acerca da carência habitacional e a oferta de moradias pelo PNHU na Região Metropolitana de Goiânia, especialmente aquelas unidades destinadas a faixa 1 do programa, para destacar que a alocação de recursos e a construção de novas moradias não se baseou no déficit existente.

Pelo gráfico acima é possível observar que, excetuando-se Goiânia, as quatro cidades integrantes da região metropolitana que receberam a maior quantidade de empreendimentos do PNHU se encontram conurbadas com o município. Neles, o número de unidades habitacionais entregues é superior ao seu próprio déficit habitacional, ou seja, tratam-se de empreendimentos voltados ao segmento econômico e que se deslocaram para os municípios em função da proximidade com a Capital e a grande quantidade de terrenos disponíveis, por consequência, também com um menor valor de mercado.

Para fins de análise da aderência do déficit habitacional e a oferta de unidades pelo PNHU nos cinco municípios supracitados, o presente trabalho propõe a adoção de um Indicador de Aderência Habitacional (IAH) que consiste na relação entre a quantidade de empreendimentos destinados a faixa 1, portanto, para famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos e o déficit habitacional.

Desta forma, o indicador refletirá a adequação existente entre a produção das unidades habitacionais e a carência habitacional e, assim, IAH igual a 1 significa que ambas se encontram compatíveis. IAH superior a 1 representa uma oferta maior do que a demanda, e inferior a 1 refere-se a uma oferta insuficiente para suprir a deficiência no município.

Tabela 10 - Indicadores de aderência entre oferta e déficit habitacional

	<b>Goiânia</b>	<b>Goianira</b>	<b>Aparecida de Goiânia</b>	<b>Senador Canedo</b>	<b>Trindade</b>
<b>UHs - faixa 1</b>	7.656	1.422	1.239	1.420	2.032
<b>Déficit Habitacional</b>	62.398	991	18.306	3.716	3.739
<b>IAH</b>	<b>0,12</b>	<b>1,43</b>	<b>0,07</b>	<b>0,38</b>	<b>0,54</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos dados do SISHAB/MDR relativos ao PMCMV e os relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

A partir dos dados constantes na tabela observa-se claramente que a alocação de recursos e implantação dos projetos habitacionais de interesse social não se norteou por critérios técnicos. A heterogeneidade do indicador reflete a incongruência com a qual a política pública foi executada, distanciando-se do seu aspecto social.

Em Goiânia, pelo valor das áreas ser mais elevado, os projetos foram desenvolvidos nos limites do município, merecendo destaque os residenciais Jardim do Cerrado, que contam com mais de 3.451 unidades habitacionais entregues. Situadas exatamente na divisa entre os

municípios de Goiânia e Trindade, com uma distância média de 23 km até o centro da Capital<sup>64</sup>, trazem à lembrança, o erro cometido na década de 1980 com a Vila Mutirão, no tocante à sua integração com o restante da cidade.

Trata-se de um novo bairro, completamente ilhado no meio do cerrado e distante das oportunidades de emprego e serviços públicos de saúde, educação, segurança e lazer. É fato que os materiais utilizados, a tecnologia e o método construtivo melhoraram em relação às aquelas empregadas no mutirão das “mil casas em um dia”, mas os equívocos no planejamento e execução dos empreendimentos e, sobretudo, quanto ao conceito contemporâneo de direito à moradia são semelhantes.

A implantação dos empreendimentos no limite da cidade e com dificuldade de acesso e integração com o restante do tecido urbano é uma medida que promove a segregação social dos seus moradores e favorece a especulação imobiliária no grande vazão urbano que se criou. Para a Administração Pública ainda resta o ônus de levar infraestrutura ao local, por meio da implantação de creches, escolas, unidade de saúde, policiamento, transporte, energia elétrica e saneamento básico.

Sobre o tema da segregação social promovida por meio do planejamento urbano e políticas públicas, Davis (2006) comenta que:

“A segregação urbana não é um status quo inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores da classe média.”

Importante salientar que de acordo com o artigo 5º-A da lei que instituiu o PNHU, para a implantação de empreendimentos deveriam ser observados a localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, em conformidade com o plano diretor; a adequação ambiental do projeto; a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou

---

<sup>64</sup> No cálculo se considerou como centro da Capital, a Praça Pedro Ludovico Teixeira, sendo utilizada a ferramenta apropriada do Google Maps para verificar a distância média até o local, a partir do ponto central do residencial Jardim do Cerrado 1, no cruzamento da Avenida Brasil e a Rua Angra dos Reis.

de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público.

Na flexibilidade conferida por esse dispositivo reside a origem dos problemas relacionados à localização dos empreendimentos observados em Goiânia e também no restante do país. Os critérios estabelecidos estão em consonância com o conceito contemporâneo de direito à moradia e se ligam intimamente com o seu aspecto qualitativo.

Entretanto, ao se permitir a construção de unidades habitacionais nas áreas de expansão urbana, sem detalhar outros critérios relacionados a sua integração com a cidade, restou fragilizado o requisito, tornando-o praticamente sem efeito. Isso possibilitou que empreendimentos como os residenciais Jardim do Cerrado fossem construídos nos limites da zona de expansão e, nos termos da lei, mas isolados do restante da zona urbana consolidada, deixando como resultado uma longa faixa territorial para a especulação imobiliária.

Igualmente, ao se conceber que o mero compromisso de instalação ou ampliação de equipamentos públicos de educação, saúde, lazer e transporte público suprissem a sua prévia existência, como condicionante ao desenvolvimento dos projetos, automaticamente ficou minimizada a relevância das análises dos custos indiretos dos empreendimentos e postergada para um futuro incerto, a plena efetividade do direito social promovido.

Para subverter os efeitos deletérios da prática observada, é necessário condicionar a implantação de novos empreendimentos a uma profunda análise de viabilidade técnica, econômica, urbanística e social, que considere os custos indiretos e os impactos sociais provocados pelo projeto e a expansão urbana. Por meio dele é que se pode estabelecer uma base comparativa entre a implantação dos empreendimentos nas fronteiras do município e dentro da zona urbana consolidada, de modo que se evidencie os custos diretos e indiretos, vantagens e desvantagens de cada localização.

Cientes de que a excepcionalidade se tornaria a regra, desde o princípio, na Medida Provisória nº459, de 25 de março de 2009 que instituiu o PMCMV, foram inseridos dispositivos que previam que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) concederia subvenção econômica nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular.

O desacerto da medida fica ainda mais nítido ao constatarmos que, por meio da Lei nº12.424, de 16 de junho de 2011, se inseriu um parágrafo único no artigo 82 da Lei nº11.977, de 07 de julho de 2009, prevendo, expressamente, que no caso de empreendimentos com recursos do FAR, isto é, destinados a faixa 1 do programa, poderiam ser financiados também equipamentos de educação, saúde e outros equipamentos sociais complementares à habitação.

A medida se converteu numa ação paliativa para mitigar os problemas identificados na execução da política pública, notadamente quanto à análise de viabilidade do local para a implantação dos empreendimentos. É evidente, portanto, a distorção provocada pela flexibilização do requisito relacionado a existência da infraestrutura urbana, como condicionante para a aprovação dos projetos.

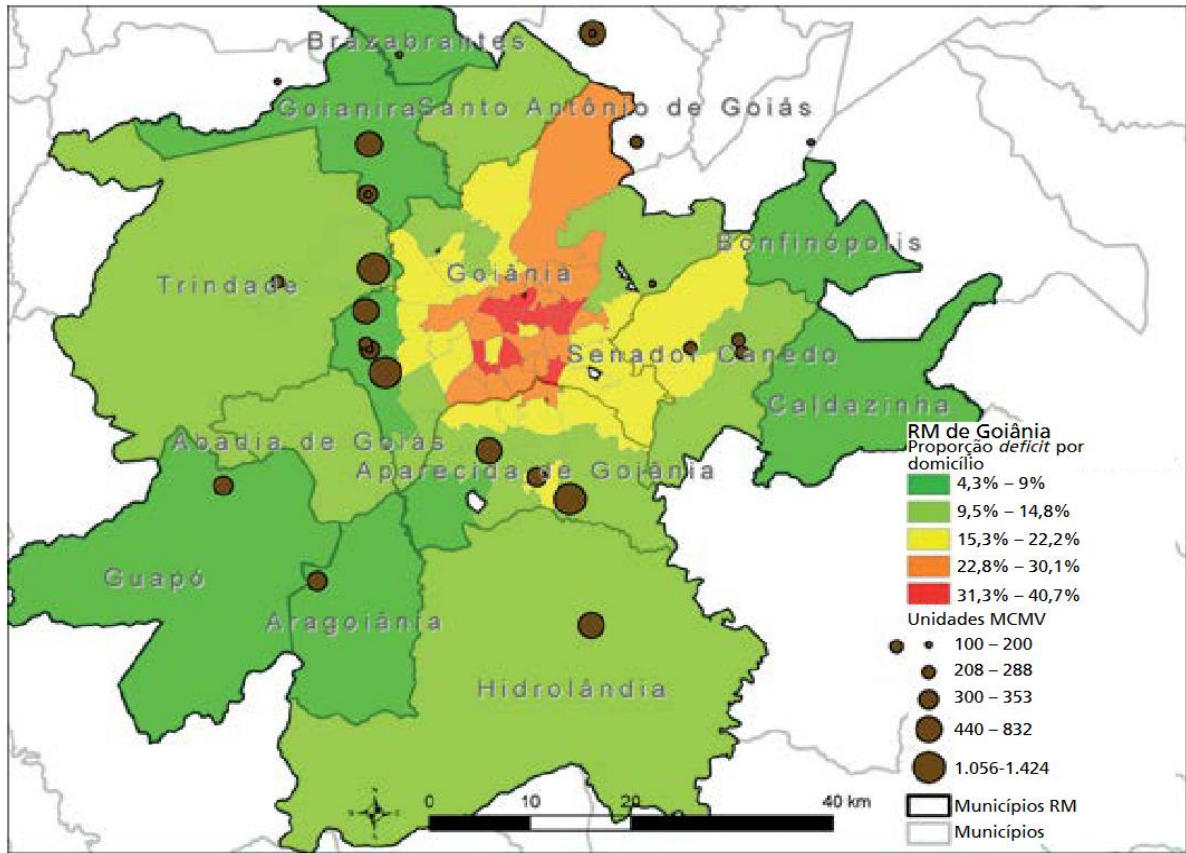
Nas áreas de urbanização consolidada são realizadas diversas atividades econômicas e são disponibilizados serviços públicos, cujos custos de implantação já foram absorvidos e, a partir disto, busca-se apenas a sua manutenção e otimização por meio do uso racional e proporcional da infraestrutura existente. Logo, havendo maior atratividade nesses locais a procura por imóveis aumenta e, como resultado, os preços se elevam, excluindo automaticamente famílias de menor renda, que são empurradas para as zonas periféricas ou até mesmo municípios vizinhos.

Esse processo segregacionista não se restringe às externalidades materiais decorrentes da implantação de habitações populares nas extremidades das cidades. Ela afeta duramente o cidadão e o morador dessas áreas de exclusão, que são penalizados com a perda de produtividade e oportunidades, em decorrência do tempo de deslocamento entre a residência e as demais áreas da cidade, o que em última análise, compromete até mesmo suas possibilidades de alcançar uma melhor qualidade de vida.

Desse modo, a carência por moradias surge, predominantemente, nas localidades onde há uma zona urbana consolidada. No entanto, em Goiânia, as unidades habitacionais foram construídas em áreas onde há um pequeno déficit habitacional. Estudos realizados por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), constataram que entre janeiro de 2009 e novembro de 2013, os empreendimentos construídos na Capital foram implantados em locais que concentravam apenas entre 4,3 e 9% do total do déficit habitacional municipal.

Em contrapartida, nas áreas onde se concentravam 91% do déficit habitacional, naturalmente, aquelas mais centrais, nenhum empreendimento foi implantado. Constataram ainda que em média o déficit habitacional local dista aproximadamente 7,73 km do centro administrativo e financeiro de Goiânia, ao passo que as unidades habitacionais contratadas no município possuíam uma distância média de 15,74 km, ou seja, o dobro da distância. Isso permite concluir que não há uma aderência entre a oferta e a carência habitacional, dentro do próprio município.

Mapa 2 - Empreendimentos do PNHU na Região Metropolitana de Goiânia



Fonte: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (2015, p.35).

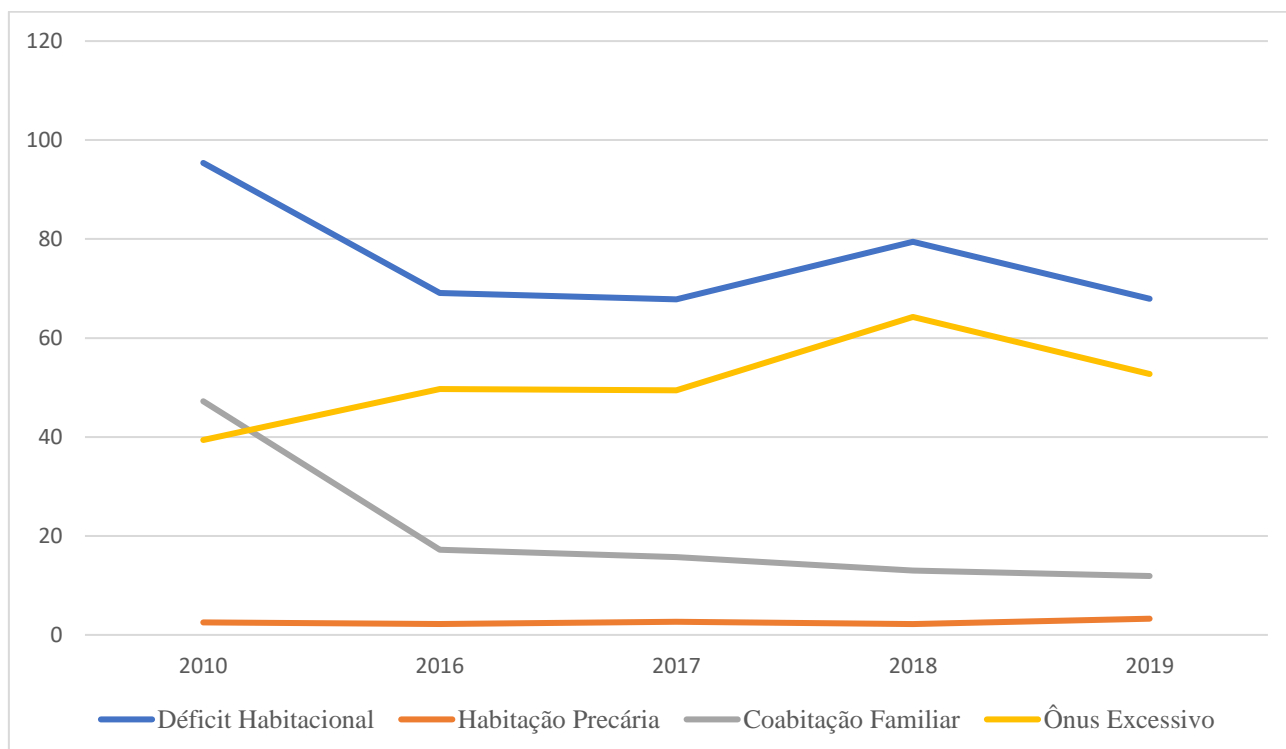
## 4 AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA DO PNHU EM GOIÂNIA

### 4.1 RELAÇÃO COM OS COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL

Os vultosos investimentos realizados via PNHU na Região Metropolitana de Goiânia não observaram critérios técnicos do setor da habitação e, portanto, não tiveram aderência ao déficit habitacional intrametropolitano nem municipal. No entanto, os novos empreendimentos implantados em decorrência dessa política pública alteraram o perfil da carência de moradias na região, seguindo o movimento observado em todo o país.

No período entre 2010 e 2019 ocorreu uma redução de 75% das famílias que vivem em coabitação familiar e aumento de 33,88% daquelas que integram o componente ônus excessivo com aluguel. A vulnerabilidade dos conceitos utilizados para se classificar os componentes do déficit habitacional e as alterações metodológicas impostas pela desarticulação institucional na elaboração dos questionários aplicados durante as pesquisas, cujos dados serviram de base para as análises, impõem a relativização dos números apresentados.

Gráfico 10 - Déficit habitacional – Região Metropolitana de Goiânia (2010 - 2019)<sup>65</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

<sup>65</sup> O Gráfico 10 detalha a composição do déficit habitacional na Região Metropolitana de Goiânia, apresentado as características da carência de moradias e a variação dos indicadores no período de execução do PNHU.

Tabela 11 - Déficit habitacional na Região Metropolitana de Goiânia (2010 - 2019)

<b>ANO</b>	<b>COABITAÇÃO</b>	<b>ÔNUS EXCESSIVO</b>	<b>PRECÁRIAS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2010</b>	47.213	39.383	2.539	95.377 <sup>66</sup>
<b>2016</b>	17.175	49.713	2.199	69.087
<b>2017</b>	15.700	49.451	2.656	67.808
<b>2018</b>	13.024	64.247	2.184	79.454
<b>2019</b>	11.894	52.728	3.272	67.894

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

Interessante notar que entre 2010 e 2019 ocorreu uma redução de 29% (27.483) no déficit habitacional metropolitano, mas somente foram construídas e entregues 13.119 novas moradias na região pelo PNHU, para as famílias integrantes da faixa 1, que respondem por mais de 90% da carência local. Considerando que no mesmo período a coabitação familiar teve uma redução de 35.319 domicílios e foi o indicador mais afetado pela alteração metodológica introduzida na PNAD - Contínua a partir de 2016<sup>67</sup>, entendemos que a precisão estatística do indicador ficou comprometida. Neste sentido, entre 2014 e 2019 foram entregues apenas 12 novas unidades habitacionais em toda a RMG, e ainda assim, entre 2016 e 2019 houve uma redução de 30% (5.281) na quantidade de famílias que viviam em coabitação familiar na região.

Enfim, não é possível atribuir causalidade entre os investimentos realizados pelo programa e o resultado imediato observado no componente mencionado, pois os efeitos diretos das novas unidades habitacionais são incompatíveis, quantitativamente, com a variação observada no indicador, reduzindo-se, mesmo quando não há entrega de moradias.

Tabela 12 - UHs entregues em Goiânia (2009 - 2019)

<b>ANO</b>	<b>FAIXA 1</b>	<b>FAIXAS 1,5 / 2 / 3</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2009</b>	3.727	2.286	6.013
<b>2010</b>	3.389	7.728	11.117
<b>2011</b>	1.723	12.503	14.226
<b>2012</b>	3.554	9.480	13.034
<b>2013</b>	4.441	9.178	13.619

<sup>66</sup> Em 2010 a metodologia de cálculo do déficit habitacional continha também um quarto componente, o adensamento excessivo em imóveis alugados, sob o qual foi registrada uma carência habitacional de 6.242 domicílios.

<sup>67</sup> A partir de 2016, com a modificação da metodologia utilizada pelo IBGE ao implementar a PNADC, foram suprimidos do questionário informações relevantes sobre as famílias conviventes, o que afetou a forma de se mensurar a carência habitacional relacionada à coabitação familiar.

<b>2014</b>	-	10.935	10.935
<b>2015</b>	5	10.752	10.757
<b>2016</b>	7	9.864	9.871
<b>2017</b>	-	9.741	9.741
<b>2018</b>	-	10.033	10.033
<b>2019</b>	-	9.636	9.636
<b>2020</b>	-	5.273	5.273
<b>TOTAL</b>	<b>16.846</b>	<b>107.409</b>	<b>124.255</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos dados do SISHAB/MDR sobre o PMCMV

Do mesmo modo, não é possível associar as alterações observadas no componente ônus excessivo com aluguel com a entrega de unidades habitacionais pelo PNHU. Entre 2010 e 2016 foram entregues 13.119 novas moradias para beneficiários integrantes da faixa 1 na RMG, contudo, o referido componente cresceu 26,22%, incluindo 10.330 novos domicílios.

No período seguinte, até 2019, nenhum empreendimento foi entregue na região para acolher as famílias integrantes da faixa 1 e o componente continuou seguindo sua tendência de alta, crescendo 6,62% com a inclusão de 3.277 novas famílias. Esses dados indicam que o comportamento do componente não está vinculado ao desempenho do programa, o que denota um descolamento entre os público-alvo da política pública e seus beneficiários.

Estudo realizado por BALBIM, KRAUSE E LIMA NETO (2015) também constataram essa imprecisão da política habitacional e afirmaram que:

“É fato que a seleção de famílias para receberem o benefício da casa própria, ainda que siga critérios de prioridade, não necessariamente leva em conta que a família candidata a receber o benefício provenha de situação de moradia anterior que caracteriza sua inclusão no *déficit* habitacional ou, ainda, outros critérios complementares que denotem prioridade do atendimento. Como demonstrado anteriormente, o MCMV, a depender da modalidade e faixa de renda, é mais ajustado à demanda habitacional que propriamente ao *déficit*.”

Entretanto, para os autores, a distorção entre os grupos de atendimento não pode ser analisada isoladamente, devendo ser compreendida também como um meio de absorção da demanda demográfica. Estimada em 27 milhões, entre 2007 e 2023, pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais e adotado pelo PlanHab, o valor corresponde a quase 3,4 vezes o quantitativo total da carência por

moradias identificada em 2006, o que resultaria numa projeção de necessidade global de 35 milhões de unidades no período de 15 anos.

Necessário ressaltar que o problema verificado no endereçamento dos recursos públicos liberados pelo PNHU promove o desvirtuamento da política habitacional e favorece a ampliação das desigualdades sociais, na medida em que retira recursos das famílias mais carentes para destiná-los às outras com melhor condições econômicas.

Além disso, fomenta a segregação social e geográfica das famílias com renda até 3 (três) salários-mínimos, que são obrigadas a se estabelecer nas zonas periféricas ou até mesmo em municípios vizinhos ao qual residem, por força da elevação dos preços dos imóveis e terrenos, valorizados pelo segmento econômico, fortemente impulsionados pelo mercado imobiliário e a construção civil. Neste particular, a alteração do foco da política pública prejudica duplamente os mais necessitados.

Primeiro, porque teoricamente, o planejamento da política pública tomou como referência a quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade habitacional de acordo com a PNAD 2007. Considerando a predominância de famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos nesta condição, fixou-se um determinado valor para os investimentos a serem realizados para cada beneficiário, a partir do montante de recursos disponíveis, isto é, uma relação direta entre capacidade de investimento e a demanda identificada.

A aplicação desses recursos está associada a uma articulação institucional entre Municípios, Estados, Governo Federal e construtoras, que demandam tempo para a realização dos trâmites administrativos necessários antes da realização dos investimentos. Aqui estão incluídos os procedimentos de desenvolvimento de projetos, licitação, execução de obras, cadastramento e seleção de beneficiários, dentre outros, que devem observar prazos e legislações específicas, que naturalmente requerem um período maior.

Simultaneamente, concede-se às famílias integrantes das faixas 2 e 3 uma maior autonomia de negociação, parâmetros de investimentos mais elevados e processos mais simplificados. Consequentemente, essas famílias passam a adquirir mais rapidamente os imóveis com melhor localização e com valores mais atraentes, impulsionando progressivamente o preço dos demais imóveis e da construção civil, como ficou demonstrado pelo gráfico 8 (p.65), no qual se observa a elevação do preço médio dos imóveis em 170,48% e do INCC em 61,6% entre 2009 e 2015, período de maior protagonismo do PNHU.

Com isso, os recursos inicialmente previstos para a realização dos empreendimentos de habitação popular passam a ser insuficientes e demandam reajustes para compensar a inflação setorial provocada pela facilitação do acesso ao crédito às famílias da

faixa 2 e 3. Superada esta etapa, esbarra-se na escassez de terrenos, pois o longo período demandado para a correção da distorção foi suficiente para que o estoque existente fosse absorvido pelo segmento econômico, restando, assim, a procura por grandes áreas localizadas na periferia das cidades ou onde a infraestrutura urbana ainda é deficiente.

Logo, onerando-se a solução do problema habitacional justamente pelo desvirtuamento da política pública, menos famílias são beneficiadas e quando conseguem ser contempladas, veem seu direito ser efetivado de maneira parcial. A gravidade da medida acentua ao notarmos que grande volume de recursos públicos está sendo destinado para patrocinar uma melhoria na qualidade de vida de alguns em detrimento daqueles que realmente necessitam. E, pior, a política que em princípio teria sido criada para atender a demanda destes é que acoberta a incongruência que os pune.

Enfim, respeitosamente, divergindo dos autores BALBIM, KRAUSE E LIMA NETO (2015), destaco que os dados indicam que a interferência no foco da PNHU gerou externalidades que comprometeram os próprios resultados da política pública. No período entre 2009 e 2015 o déficit habitacional urbano brasileiro aumentou 9,5% ao passo que a quantidade de domicílios urbanos vagos aptos a serem habitados cresceu 18,9%, ou seja, além de não combater a carência por moradias ainda auxiliou na promoção da concentração de renda e ampliação da desigualdade social.

Seguindo as análises acerca dos reflexos dos investimentos do PNHU na dinâmica do déficit habitacional em Goiânia, constatamos que, diferentemente dos demais componentes, a habitação precária tem apresentado oscilações coerentes com a entrega de unidades habitacionais para as famílias integrantes da faixa 1. Entre 2010 e 2016, período no qual foram entregues 13.119 novas unidades habitacionais na região, o indicador apresentou uma redução de 13,4% e, em seguida, sofreu um crescimento de 48,79% até 2019, quando então não foi entregue mais nenhuma moradia às famílias desse grupo de atendimento.

A coerência dos movimentos em sentidos antagônicos nos permite realizar uma causalidade<sup>68</sup> entre as variáveis. A explicação para esta relação pode ser explicada pela aparente efetividade conferida ao regramento previsto no artigo 3º da Lei nº 11.977/09, que estabelece prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, atributos que estão intimamente ligados à precariedade das moradias.

Quanto ao componente adensamento excessivo em imóveis alugados, preliminarmente, é necessário reiterar que as alterações metodológicas interromperam, a partir

---

<sup>68</sup> Robin H. Lock ... [et al.] (2017) esclarece que há causalidade quando a mudança de uma variável influencia o valor da outra variável, isto é, a alteração de uma das variáveis tende a causar mudança na outra.

de 2016, a série histórica que registrava a carência habitacional a ele vinculada. Anteriormente a isso, os dados apresentados pela Fundação João Pinheiro e o Ministério das Cidades não o detalhavam de modo a possibilitar uma segmentação geográfica ao município ou região metropolitana de Goiânia, com exceção do ano de 2010, que por ocasião do Censo ambos foram discriminados.

Naquele ano, o déficit habitacional do município de Goiânia era de 62.398 domicílios, dos quais 3.458 (5,54%) eram compostos por adensamento excessivo em imóveis alugados, enquanto na sua região metropolitana os dados eram respectivamente, 95.377 domicílios e 6.242 (6,54%) atribuído ao componente. Todavia, para analisarmos melhor os reflexos do PNHU sobre o adensamento excessivo utilizaremos como referência o déficit habitacional de Goiás e seu peso relativo nesse macroindicador.

Tabela 13 - Dados habitacionais - Goiás (2007 - 2015)

<b>ANO</b>	<b>DÉFICIT</b>	<b>ADENSAMENTO</b>	<b>REPRESENTATIVIDADE</b>
<b>2007</b>	150.989	8.350	5,53%
<b>2008</b>	162.762	10.240	6,29%
<b>2009</b>	189.081	8.802	4,65%
<b>2010</b>	229.488	13.854	6,03%
<b>2011</b>	192.086	10.063	5,23%
<b>2012</b>	164.689	12.411	8,46%
<b>2013</b>	179.301	11.863	6,61%
<b>2014</b>	202.720	11.135	5,49%
<b>2015</b>	210.125	9.946	4,73%

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos relatórios da FJP sobre déficit habitacional no Brasil

Observa-se que tanto em números absolutos quanto em proporcionais, o adensamento excessivo em domicílios alugados apresenta uma representatividade média de 5,89% em relação ao total do déficit habitacional em Goiás. A constância do indicador, que é compatível até mesmo com o período que antecede ao PNHU, impede a realização de qualquer associação entre esta e os domicílios enquadrados neste tipo de carência habitacional.

Portanto, ao analisar os impactos dos investimentos realizados pelo PNHU sobre os componentes do déficit habitacional na Região Metropolitana de Goiânia e em Goiás, constata-se que somente quanto às habitações precárias é possível fazer uma relação causal. No tocante

aos demais indicadores as variações observadas não guardam simetria ou coerência com a quantidade de unidades entregues pelo programa.

#### 4.2 O PNHU E A PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM GOIÂNIA

A perspectiva originária que compreendia a casa como sinônimo de um abrigo, que conferia proteção e segurança ao indivíduo frente aos perigos e desconfortos provocados por ataques de animais e eventos climáticos teve sua valoração maximizada no período das duas grandes guerras mundiais. As dezenas de milhões de refugiados e desabrigados, num cenário beligerante, evidenciou a relevância desse direito para a própria dignidade da pessoa humana.

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no pós-guerra, a moradia foi reconhecida como um direito ainda sob essa perspectiva territorial, fortemente impactada pelo contexto histórico. A Europa tinha observado há pouco a utilização desse fator como forma de precarização da qualidade de vida e segregação social, bem como os reflexos decorrentes dessas ações.

Essas características marcaram a origem do conceito de direito à moradia, ao qual foram se agregando novos requisitos ao longo dos anos e do amadurecimento dos debates realizados ao redor de todo o mundo. Como expressão da evolução e ampliação das novas características atribuídas a esse direito, está a indissociável ligação com o seu aspecto qualitativo, proclamado em 1966 pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e ratificado em 1976 pela Declaração de Vancouver na Habitat I.

O parâmetro da adequação da moradia ampliou a concepção do direito para superar as barreiras físicas associadas à infraestrutura básica, estendendo-se por aspectos subjetivos relacionados à habitação. Esta também deveria ser analisada sob o prisma de sua integração com o tecido urbano e, conseqüentemente, da inclusão social de seus moradores, o que se condiciona por sua localização na cidade.

Vinte anos se passaram até a realização da Habitat II em Istambul, quando novamente foi reiterado que o direito à moradia não se efetivava pela mera obtenção de um teto, sendo indispensável que este viesse acompanhado de infraestrutura mínima necessária a possibilitar uma vida digna, como acesso a água, energia elétrica e saneamento básico, mas sobretudo, por uma inserção urbana capaz de compartilhar com seus moradores os benefícios advindos do desenvolvimento econômico.

Estabelecidos os novos contornos do direito à moradia na contemporaneidade, seus atributos foram consolidados nacionalmente pelo Estatuto da Cidade. Conferindo ao cidadão o

protagonismo na ordenação das cidades, atribuiu à propriedade urbana um papel instrumental para o atendimento das necessidades relacionadas à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico.

Esses atributos qualitativos foram incorporados ao texto da legislação que instituiu o Programa Nacional de Habitação Urbana dispostos nos incisos do artigo 6º da Lei nº 11.977. Aspectos como localização do terreno na malha urbana, adequação ambiental do projeto, existência ou perspectivas para a implantação de infraestrutura e serviços públicos de saúde, educação, transporte e lazer, nas adjacências dos empreendimentos foram definidos como diretrizes que deveriam nortear a produção das novas moradias conforme também constou na Portaria nº 139 do Ministério das Cidades, editada em 13 de abril de 2009.

A preocupação com os aspectos qualitativos da casa foram objeto de regulamentação por meio de portarias expedidas pelo Ministério das Cidades. Tendo como referência os parâmetros de qualidade estabelecidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas estabeleceram especificações mínimas relacionados à dimensão dos cômodos, ventilação, cobertura, janelas, esquadrias, pisos, energia fotovoltaica, sistema elétrico, hidrossanitário, acessibilidade, entre outros.

Do mesmo modo, foram definidos limites e requisitos de infraestrutura específicos de acordo com a magnitude dos empreendimentos, de maneira a se estabelecer exigências relacionadas a destinação de áreas específicas para a implantação de infraestrutura de lazer, assim como aquelas destinadas à mobilidade e vias de acesso, que deveriam ser pavimentadas e dotadas de iluminação e transporte público.

O aperfeiçoamento e ampliação dos critérios inicialmente estabelecidos para assegurar a qualidade dos empreendimentos habitacionais foram evoluindo progressivamente à medida que o programa ia se desenvolvendo. As distorções verificadas durante a execução da política pública eram acompanhadas e fiscalizadas, principalmente pelo Tribunal de Contas da União, que recomendava a adoção de providências com vistas a suprir essas deficiências.

Desse modo, a despeito de problemas construtivos verificados em obras do PNHU por todo o país, em Goiânia, nos empreendimentos habitacionais destinados à faixa 1, observou-se que a qualidade das unidades habitacionais é compatível com os critérios estabelecidos e aqueles empregados na construção de moradias desta natureza, distanciando-se muito daquilo que foi observado outrora, nas casas de placas de concreto da Vila Mutirão.

As unidades habitacionais entregues são dotadas de infraestrutura para o esgotamento sanitário, água tratada, energia elétrica e lazer, como quadras de esporte. Equipamentos públicos de saúde e educação foram implantados nas proximidades dos

empreendimentos habitacionais destinados a faixa 1, em decorrência do adensamento populacional provocado pelos novos moradores e a disponibilização de uma linha de crédito específica do BNDES para o financiamento de projetos vinculados ao programa.

Não obstante, do ponto de vista da localização dos empreendimentos e da sua integração com o restante da cidade, observa-se que a flexibilização contida no inciso I do artigo 6º da Lei nº11.977/09 e do Decreto nº7.499/11 legalizaram a segregação social promovida, sobretudo, no âmbito dos residenciais Jardim do Cerrado. A distância das unidades habitacionais entregues nesse novo bairro e o fim da zona urbana consolidada é de aproximadamente 6 Km, local que também é predominantemente residencial, e não oferece muitas oportunidades de emprego.

Mais apropriado seria analisarmos a distância entre o ponto central desse novo conjunto habitacional e a Praça Pedro Ludovico Teixeira, considerada para efeito de análise, como o centro geográfico, administrativo e financeiro do município, e equidistante dos diversos benefícios relacionados ao desenvolvimento da cidade. A distância entre esses locais é de aproximadamente 23 km, com um tempo estimado para o deslocamento, via transporte público coletivo, de 90 minutos.

Os beneficiários que trabalham em média 44 horas/semanais despendem 40% desse período apenas fazendo o deslocamento entre a casa e o trabalho, o que reflete numa sobrejornada que compromete a produtividade e a qualidade de vida. Isso traz como reflexo ainda a redução das oportunidades de trabalho, estudos e crescimento profissional, que em última análise, reflete na própria economia do país.

Outro aspecto a ser analisado é quanto à metodologia de produção massificada de unidades habitacionais com vistas à redução de custos via ganho de escala. Apesar da compreensível preocupação com a otimização dos recursos públicos, esse método desconsidera o perfil e a quantidade de membros de cada família, propondo uma solução única para os diversos tamanhos de família, resultando assim, na exclusão de parcela da população tecnicamente elegível ao programa.

Entretanto, não obstante existirem problemas relacionados a integração dos empreendimentos entregues pelo PNHU em Goiânia e o restante do tecido urbano, e também, relativos ao tamanho das unidades habitacionais construídas, conclui-se que o programa promoveu o direito à moradia de maneira substantiva, ainda que de maneira parcial, devendo ser aprimorado em políticas habitacionais futuras o planejamento dos empreendimentos, especialmente no tocante a sua inserção urbana e a necessidade de investimentos relacionados

à implantação ou ampliação dos equipamentos públicos comunitários, infraestrutura urbana e afins.

#### 4.3 PROBLEMAS JURÍDICO-REGULATÓRIOS DO PNHU

Incorporado ao texto constitucional pela Emenda Constitucional nº19, de 4 de junho de 1998, a eficiência foi alçada a princípio norteador das atividades desempenhadas pela administração pública com a finalidade de introduzir uma nova cultura na prestação dos serviços pelo Estado, que refletiria no estabelecimento de uma relação qualificada entre as ações realizadas e os resultados entregues à sociedade<sup>69</sup>.

Esse princípio exige do agente incumbido do exercício da atividade administrativa a valorização dos seus elementos finalísticos, não se afastando da legalidade, mas manejando sua instrumentalidade para o alcance dos objetivos definidos no ordenamento jurídico. MELLO (2021) ressalta que a eficiência não pode ser promovida dissociada dos limites impostos pela lei, e sua busca jamais poderá justificar a arbitrariedade ou excessos. Acrescenta ainda que na doutrina italiana ele é compreendido como um dos pilares do princípio da boa administração.

Neste sentido, ÁVILA (2019) destaca que para a observância do princípio da eficiência administrativa não basta a escolha de um meio adequado que promova um fim, de modo insignificante ou com muitos efeitos reflexos negativos, pois a eficiência exige mais do que a mera adequação do meio. Igualmente, BATISTA JÚNIOR (2004) afirma que ela está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis.

No âmbito dessa relação entre os fins pretendidos e as ações adotadas para o seu alcance, se posiciona a almejada eficiência administrativa do Estado, denominada por BATISTA JÚNIOR (2004) como produtividade. Associada à maximização dos resultados e minimização no emprego dos escassos recursos públicos, ela extrapola o atributo da economicidade para alcançar também aspectos de qualidade, celeridade e presteza no desempenho da atividade estatal.

---

<sup>69</sup> Na exposição de motivos que acompanhou a PEC Nº173 de 1995 consta que “(...) acreditamos que as emendas constitucionais ora apresentadas venham a contribuir decisivamente para o revigoramento da administração pública, com impactos positivos sobre o conjunto da ação governamental e sobre a sociedade. Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte: incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão.” Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-72816-norma-pl.html>> – Acesso em: 12 de janeiro de 2022.

Desse modo, a eficiência apresenta como pressuposto intrínseco a ideia de eficácia, pois são os fins pretendidos que orientam as ações e condicionam a escolha da metodologia que possibilita o alcance do melhor resultado, e não o contrário. O próprio binômio custo-benefício, revela por si, essa indispensável relação entre eficácia e eficiência, não sendo possível que a segunda exista, sem que a primeira se faça minimamente presente, isto é, os resultados também são um elemento importante do conceito de eficiência.

Essa visão multifacetada do princípio da eficiência administrativa, que compreende a economicidade e a eficácia como alguns de seus elementos, aproxima o conceito, daquele denominado como da “boa administração”, originário do direito italiano e previsto no artigo 97 da Constituição da República Italiana como decorrência do bom andamento da administração.

Este por sua vez, tem como principal característica, justamente, a obtenção do resultado, que é avaliado sob o prisma da eficácia, eficiência, economicidade, transparência e publicidade, como destaca SILVA (2018). O autor ressalta que o bom andamento pressupõe, então, a existência de uma relação direta e imediata entre os recursos disponíveis e concretamente utilizados, os fins perseguidos e os resultados obtidos.

Compreendido como uma expressão da racionalização do ato, por meio da mitigação de erros e ampliação dos resultados, se aproximando do conceito econômico de produtividade, do qual a economicidade e celeridade são atributos, GABARDO (2002) reconhece a sua equivalência com o princípio da boa administração, a despeito da indeterminação conceitual acerca do princípio da eficiência no Brasil.

Assim, a economicidade pode ser concebida como postulado normativo que veda a adoção de medidas administrativas onerosas dissociadas de um resultado minimamente razoável. Para ÁVILA (2019), a Administração não está obrigada a escolher o melhor meio sob todos os aspectos, mas certamente está impedida de optar por aquele que promova o fim de maneira menos qualificada, intensa, pior ou segura. A eficiência restringe a análise da adequação à escolha da forma que seja mais satisfatória para a consecução dos fins pretendidos.

LEAL (2008) adverte que se para mensurar o cumprimento do dever de eficiência, impõe-se a realização de uma análise comparativa entre os custos do meio e a qualidade dos resultados, se faz necessário a definição de parâmetros a partir de algum referencial. Logo, o que se estabelece é a verificação do grau de atendimento do resultado pretendido, em função de outros meios alternativos que se apresentam. Sendo este o momento no qual a eficiência é aplicada, balizando o confronto do custo e da qualidade dos meios a serem utilizados.

Desse modo, a avaliação de eficiência do PNHU no combate ao déficit habitacional de Goiânia entre 2009 e 2019 perpassa pela análise da sua eficácia. Com a construção de 7.656<sup>70</sup> novas unidades habitacionais no município, a política pública promoveu o acesso ao direito à moradia, ainda que de forma parcial, para famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos, responsáveis por aproximadamente 90% da carência de moradias na cidade, estimada em 62.398 domicílios.

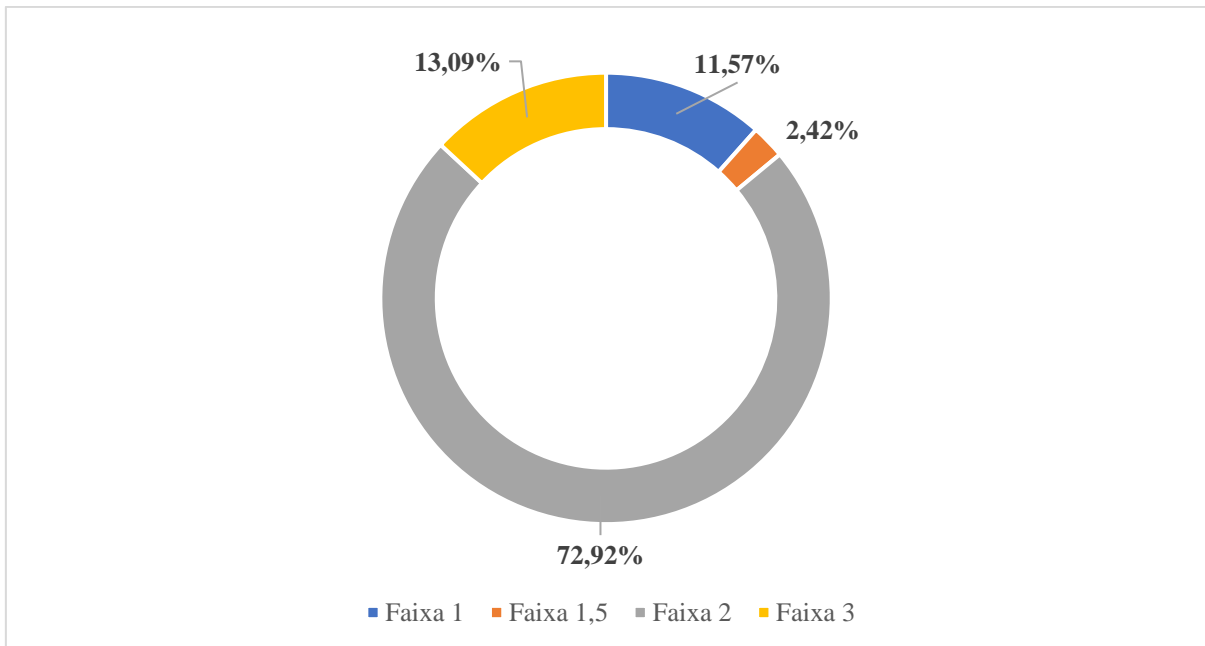
Os dados analisados demonstraram haver uma relação causal apenas entre os investimentos realizados pelo PNHU e a redução do componente destinado a medir as habitações precárias no município. Este microindicador é o menos representativo no déficit local, sendo responsável apenas por 5 % da carência de moradias na cidade, o que torna a política pública pouco eficaz para combater o déficit habitacional.

Por outro lado, os movimentos observados nos principais componentes do déficit habitacional, a coabitação familiar (17%) e o ônus excessivo com aluguel (78%), sugerem um descolamento em relação à política pública. Com movimentos constantes e antagônicos ao longo da década, ambos se apresentaram vulneráveis conceitualmente e com variações incoerentes e incompatíveis em relação à produção de moradias.

A redução de 75% da quantidade de famílias que viviam em coabitação familiar e o crescimento de 25% daquelas que se encontram em ônus excessivo com aluguel, em Goiânia, entre 2010 e 2019, certamente comprometem a eficácia do PNHU. Esse pequeno impacto causado pelas ações do Programa sobre os principais componentes do déficit habitacional afetaram a sua eficiência, na medida que demandaram a alocação de grande quantidade de recursos para solucionar determinado problema social com o qual foi incapaz de estabelecer uma conexão relevante, limitando-se a efeitos residuais. A segmentação dos dados relativos a investimento e unidades habitacionais entregues pelo programa em Goiânia, evidenciam o descompasso em relação ao objetivo da política pública de combater o déficit de moradias no país.

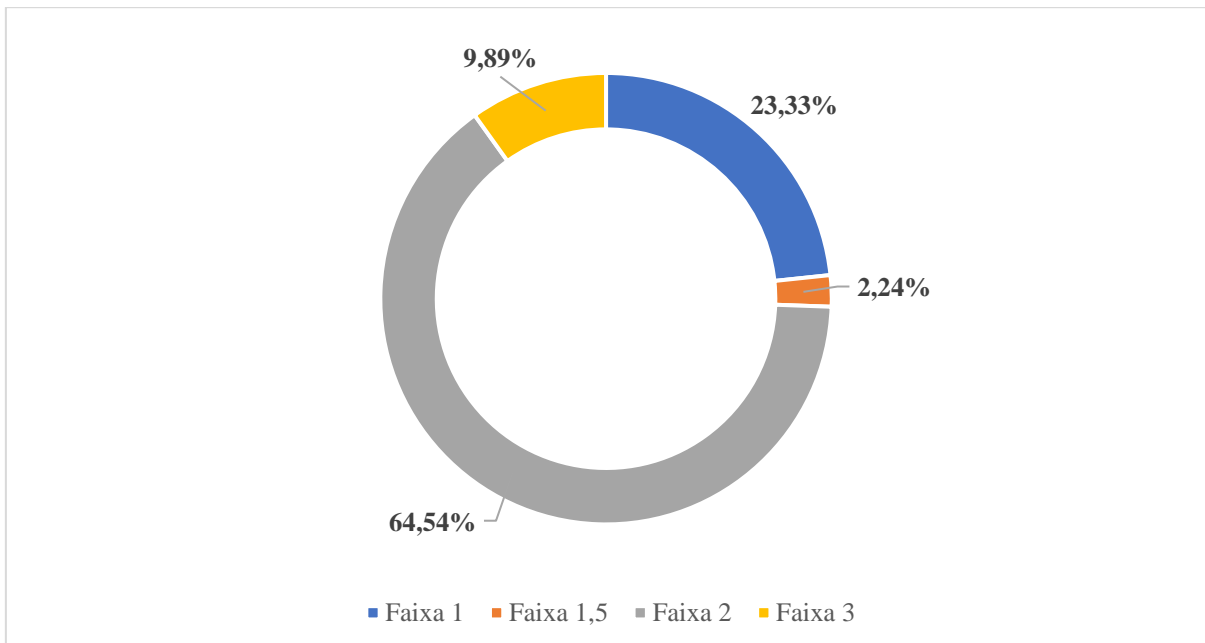
---

<sup>70</sup> Dados extraídos do relatório executivo disponibilizado no Sistema de Gerenciamento da Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <[www.sishab.mdr/operacoes/filtro](http://www.sishab.mdr/operacoes/filtro)> Acesso em 15 de janeiro de 2022.

Gráfico 11 - Valor Contratado - PMCMV - Goiânia (2009 - 2019)<sup>71</sup>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos dados do SISHAB/MDR sobre o PMCMV

Gráfico 12 - UHs Contratadas - PMCMV - Goiânia (2009 - 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos dados do SISHAB/MDR sobre o PMCMV

Com apenas 13,99% do total dos investimentos do programa e 25,57% das unidades habitacionais construídas para as famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos,

<sup>71</sup> Os Gráficos 11 e 12 demonstram o perfil econômico dos beneficiários do PNHU em Goiânia, para evidenciar que houve um descolamento entre a produção habitacional no município e o público-alvo da política pública, que eram as famílias de menor renda (até 3 salários-mínimos), integrantes do déficit habitacional.

responsáveis por mais de 80% do déficit habitacional no município, a política pública dá sinais de desvirtuamento e falta de priorização das famílias carentes por moradias, que além de receberem menor quantidade de recursos, produziram, proporcionalmente, mais moradias.

A expressividade dos recursos destinados às famílias com renda entre 3 (três) e 10 (dez) salários mínimos em detrimento daquelas que, predominantemente, compõem o déficit habitacional, demonstra, por outro lado, a sobreposição da vertente econômica do Programa sobre a social.

De acordo com a exposição de motivos que acompanhou a Medida Provisória nº459, de 24 de março de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida visava “*facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda*”, sendo este, seu objetivo principal. Como consequência, as ações serviriam “*para combater o déficit habitacional*”, e também a “*crise econômica-financeira global*”, ou seja, os objetivos econômicos seriam reflexo do cumprimento do objetivo principal e foram expressamente previstos na sua justificativa como se observa a seguir:

“(…) diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica. As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com conseqüências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador de emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo. Associado a isso, há o diagnóstico de que do déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década. (...)”

A questão que se coloca é quanto à ordem de priorização desses objetivos. Tratando-se de política habitacional, os resultados a serem monitorados e avaliados estão relacionados à capacidade de impactar o déficit habitacional e se promover o direito à moradia, restando ao aspecto econômico um papel secundário, dada a natureza social do programa. Em contrapartida, modificando-se essa ordem, necessariamente devem ser alterados os parâmetros

de análise, e assim, a eficiência da política deve ser balizada pelos resultados econômicos alcançados.

Ao analisarmos a estrutura da legislação que instituiu o programa, bem como todos os regulamentos aplicáveis, verificamos que, em princípio, tratou-se de uma política habitacional, mas com função macroeconômica estruturante. As metas, critérios, grupos de atendimento e diretrizes estabelecidas, reforçam essa compreensão, deixando a geração de empregos e renda, a ser proporcionada pelo programa, com caráter acessório.

Não obstante, com o passar dos anos, as dificuldades e limitações operacionais para o desenvolvimento e implantação de empreendimentos destinados às famílias integrantes da faixa 1, que dependiam da articulação com Estados e Municípios, fez com que gradualmente os recursos fossem remanejados para atender ao segmento econômico, acentuando assim, a distorção verificada nos resultados do programa.

Importante salientar que a partir de 2014 o Brasil passou por sérias turbulências políticas e econômicas, que primeiramente, levaram ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff<sup>72</sup> e, nos anos seguintes, à promulgação da Emenda Constitucional nº95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o teto de gastos.

Ambas medidas tiveram profundo impacto sobre o PMCMV, especialmente no que concerne aos empreendimentos destinados à faixa 1, que são dependentes da articulação entre os entes federativos. Isso fica mais claro, ao observarmos que todas as unidades habitacionais destinadas a esse público-alvo, em Goiânia, foram construídas entre 2009 e 2013, ou seja, a partir de 2014, nenhuma moradia foi entregue para esse grupo de atendimento, o que não ocorreu com o segmento econômico, que manteve sua produção, entregando 19.974 para as famílias integrantes das demais faixas do programa.

Portanto, compreendendo que se tratou de uma política habitacional, como, inclusive, é proclamada, e tendo em vista que seus reflexos sobre os componentes do déficit habitacional em Goiânia não foram capazes de reduzir a carência por moradias no município, e sequer estabelecer uma conexão direta com a dinâmica do setor, o PNHU não se provou uma política pública eficiente.

---

<sup>72</sup> O processo que levou ao impeachment foi iniciado em 15 de outubro de 2015 e se encerrou em 31 de agosto de 2016, mas desde a aprovação do Senado para seu prosseguimento, houve o afastamento da Presidente Dilma Rousseff, assumindo interinamente, o vice-presidente Michel Temer.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instituído com a finalidade de “*facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda*”<sup>73</sup>, por meio de um conjunto de ações a serem implementadas pelo Governo “*para combater o déficit habitacional e a crise econômica-financeira global*”, o Programa Minha Casa, Minha Vida mantém em sua concepção a tradição brasileira em relação às suas políticas habitacionais, que é basear-se na metodologia da casa própria e na sua instrumentalidade como medida econômica.

Desde a Fundação da Casa Popular, passando pelo BNH, as políticas públicas voltadas à efetivação do direito à moradia foram implementadas tendo como pilar a construção de novas unidades habitacionais. Justificadas, naquelas oportunidades, pela escassez de moradias<sup>74</sup> que pressionava os preços dos imóveis e deteriorava a qualidade de vida das classes com menor renda, as medidas eram consideradas necessárias frente a carência de domicílios permanentes nas cidades, que sofriam os impactos do êxodo da população rural para as zonas urbanas.

Em ambos os casos, nas exposições de motivos que acompanharam as legislações que as instituíram, o fundamento das proposições era o combate à carência habitacional no país, abordando-se apenas de maneira residual os reflexos econômicos da medida. Diferentemente, no caso do PMCMV, apesar de ser instituída como uma política habitacional, a ênfase dada em sua justificativa foi quase que totalmente direcionada aos seus aspectos econômicos, com breves menções ao déficit habitacional, cujo dimensionamento sequer foi citado.

Isso se refletiu no desenho jurídico-regulatório e na execução do programa que estendeu seu campo de atuação para além das famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, que concentravam aproximadamente 90% do déficit habitacional do país, e

---

<sup>73</sup> Trecho retirado da exposição de motivos que acompanhou a Medida Provisória n°459, de 25 de março de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm)> - Acesso em: 28 de janeiro de 2022.

<sup>74</sup> Na exposição de motivos n°62 de 1964, do Ministro do Trabalho e Previdência Social, que acompanhou a proposta de reforma habitacional encaminhada pelo Presidente Castelo Branco constou que “O crescimento imposto às cidades, de modo tumultuário, em ritmo apressado, num incremento médio de expansão, no decênio 1950 – 1960, de 63%, desfigurou-lhes a fisionomia, incapazes que foram de planejar e ordenar o desenvolvimento comunitário. As novas exigências de conforto e higiene, de outro lado, resultantes de aprimoramento de estilos de vida, importaram na necessidade de melhores padrões de habitação. Esses fatores, conjugados à inflação, acumularam um déficit habitacional de graves proporções. Déficit quantitativo e qualitativo de moradias, numa população de 75 milhões de habitantes, cifra-se em cerca de 8.000.000 de habitações(...) A esse enorme lastro, acumulado em mais de meio século, soma-se, anualmente, o déficit da demanda não satisfeita. Calculada a taxa de crescimento da população em torno de 3% ao ano, em 2.200.000 de habitantes, o equilíbrio só seria atingido com a oferta de cerca de 440.000 novas habitações, cada doze meses.” Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf /DCD28MAI1964.pdf#page=10>> - Acesso em: 14 de janeiro de 2022.

estabeleceu durante suas fases iniciais, entre 2009 e 2016, a previsão de distribuição de recursos, de maneira quase isonômica entre esse grupo de atendimento e as famílias com renda mensal entre 3 (três) e 10 (dez) salários mínimos.

Se apenas metade dos recursos seriam destinados àqueles que concentravam 90% da carência habitacional do país, a utilização dos outros 50% se prestariam nitidamente aos objetivos macroeconômicos da política, que consistia na geração de empregos e renda para as camadas de menor poder aquisitivo, por meio de mecanismos de estímulo à cadeia produtiva da construção civil<sup>75</sup>.

Essa bivalência abrigava dispositivos, previstos nos decretos regulamentadores nº6.819, de 13 de abril de 2009 e nº6.962, de 17 de setembro de 2009, que se conflitavam finalisticamente. Em ambos, havia a previsão expressa de distribuição dos recursos entre as unidades da Federação, de acordo com a estimativa do déficit habitacional identificado na PNAD de 2007. No entanto, os dispositivos seguintes possibilitavam o seu remanejamento pelo Ministério das Cidades, sem maiores critérios, em função da demanda qualificada para a contratação.

O que, em princípio, poderia se tratar apenas de um dispositivo destinado a flexibilizar a repartição dos recursos, de maneira a otimizar a sua alocação e maximizar as ações do programa voltadas ao combate do déficit habitacional, tornou-se o fator determinante para a sobreposição da vertente econômica em relação a social. Essa previsão legal, concebida de maneira ampla, alterava o parâmetro de distribuição dos recursos, mitigando o critério referencial, estabelecido a partir da carência habitacional, para se aproximar de uma lógica de mercado.

Definindo-se como único requisito para o remanejamento dos recursos a elegibilidade ao programa, candidatos integrantes às faixas 2 e 3 passaram a competir com os da faixa 1 pela obtenção dos benefícios. Neste cenário, outros fatores passaram a ser determinantes, como a celeridade e a complexidade dos processos que antecederiam a habilitação dos interessados.

Com autonomia negocial, maior limite para aquisição de imóveis pelo programa e toda a sistemática do mercado imobiliário preparada para captar clientes e se alavancar com a

---

<sup>75</sup> “As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com consequências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo.” (BRASIL, 2009)

absorção dessa demanda, as faixas 2 e 3 contaram com importantes vantagens competitivas, que as credenciaram ao protagonismo verificado no período avaliado.

Dependentes da articulação entre os entes federativos para a elaboração dos projetos, e posteriormente, da contratação de empreiteiras, a serem selecionadas mediante complexos processos licitatórios, os beneficiários da faixa 1 ainda necessitavam passar por procedimentos de credenciamento e seleção, antes de serem contemplados.

Essa disparidade entre os caminhos a serem percorridos pelos candidatos até a obtenção dos recursos, fez com que entre 2009 e 2019, no Brasil, empreendimentos destinados à faixa 1 recebessem somente 18,80% da quantidade investida, enquanto em Goiânia o percentual seria ainda menor, apenas 10,78%<sup>76</sup>.

Tabela 14 - Distribuição de recursos PMCMV (2009 - 2019)

Ano	Divisão percentual de recursos MCMV – Brasil		Divisão percentual de recursos MCMV – Goiânia	
	Faixa 1	Faixas 1,5, 2 e 3	Faixa 1	Faixas 1,5, 2 e 3
	<b>2009</b>	43,28	56,72	61,60
<b>2010</b>	32,33	67,66	0	100
<b>2011</b>	14,42	85,58	8,02	91,98
<b>2012</b>	37,12	62,88	5,20	84,80
<b>2013</b>	46,45	53,55	35,38	64,62
<b>2014</b>	21,01	78,99	5,98	84,02
<b>2015</b>	1,58	98,42	0	100
<b>2016</b>	3,18	96,82	0	100
<b>2017</b>	3,70	96,30	0	100
<b>2018</b>	11,75	88,25	18,60	81,40
<b>2019</b>	0,24	99,76	0	100
<b>TOTAL</b>	<b>18,80</b>	<b>81,20</b>	<b>10,78</b>	<b>89,22</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022) a partir dos dados do SISHAB/MDR sobre o PMCMV

O predomínio de investimentos nos empreendimentos destinados às famílias integrantes das faixas 1,5, 2 e 3, demonstra que o mecanismo de realocação de recursos, na forma como foi estabelecida, sem a associação de critérios vinculados ao déficit habitacional,

<sup>76</sup> Nos anos de 2014 e 2018, apesar de em Goiânia existirem recursos destinados a empreendimentos destinados à faixa 1, nenhuma unidade habitacional foi entregue, de acordo com os relatórios executivos disponibilizados no Sistema de Gerenciamento da Habitação do MDR.

implicou no distanciamento da política pública de seus objetivos sociais primários, e consequentemente, no fortalecimento de seu viés econômico, como vetor de indução das atividades ligadas ao segmento da construção civil.

Desse modo, ao observarmos o período entre 2009 e 2019, pela magnitude e expressividade da superioridade dos investimentos realizados pelo PMCMV no segmento econômico em detrimento daquele associado ao déficit habitacional, conclui-se que a propaganda política habitacional, com relevante papel macroeconômico, tratou-se na verdade, de uma importante medida econômica operacionalizada via setor da habitação.

As políticas públicas possuem objetivos gerais e específicos, como destaca BITTENCOURT e RECK (2021), estando o objetivo geral, em regra, conectado com a realização de um ou mais direitos fundamentais. Porém, o que se observa no presente caso é a falta de transparência quanto à real definição sobre qual seria o objetivo geral e o específico no PMCMV. Como reflexo disso, muitas externalidades foram observadas ao longo da vigência do programa, merecendo destaque a inflação setorial verificada, especialmente entre 2009 e 2015, que implicou numa valorização média dos imóveis brasileiros de 170,48%<sup>77</sup> e do INCC de 61,6%.

Intimamente ligada ao aquecimento dos setores imobiliário e da construção civil, ela acabou por onerar os custos de produção da moradia e acentuar um processo de periferização em Goiânia, com o deslocamento dos beneficiários para os limites da zona urbana, ou até mesmo, para os municípios vizinhos, em busca de terrenos com menor valor e compatíveis com os limites estabelecidos pelo programa. Isso fez com que os aspectos qualitativos da moradia, relacionados ao direito à cidade e à política urbana, consolidados por meio da HABITAT II e do Estatuto da Cidade, fossem ignorados ou flexibilizados.

É neste ponto que os problemas relacionados à metodologia adotada pelo programa se manifestam de maneira mais crítica. Com a constante difusão da ideia de que o direito à moradia somente pode ser efetivado por meio da obtenção da propriedade imobiliária, os planejamentos urbano e financeiro ficam prejudicados por políticas públicas que visam, a qualquer custo, concretizar o sonho da casa própria.

Localizados na fronteira dos municípios, e até mesmo fora da zona urbana consolidada, como no caso dos residenciais Jardim do Cerrado, em Goiânia, os empreendimentos habitacionais de interesse social promoveram o direito à moradia ao custo da segregação social de seus beneficiários e de enormes investimentos na implantação ou

---

<sup>77</sup> O índice FIPEZAP/VENDA foi utilizado para se verificar a valorização dos imóveis comercializados no período entre 2009 e 2019. Disponível em: < <https://fipezap.zapimoveis.com.br/> > – Acesso em: 08 de janeiro de 2022.

ampliação de novas infraestruturas urbanas e serviços públicos de saúde, educação, lazer e transporte, indo de encontro ao previsto no art.2º do Estatuto da Cidade.

O distanciamento entre as unidades habitacionais construídas e o centro administrativo e financeiro do município, estimado em 23 km, trouxe problemas sociais relacionados à mobilidade urbana, decorrente da sobrecarga do transporte público, problemas ambientais, fruto de maior consumo de combustíveis, e problemas de saúde, pelo maior risco de acidentes de trânsito. Somam-se a isso as perdas de oportunidades e de produtividade provocada pelo tempo despendido no deslocamento entre a residência e o trabalho, que pode resultar numa sobrejornada de até 18 horas semanais para os beneficiários.

A implantação ou ampliação dos serviços públicos nas imediações dos novos empreendimentos habitacionais demandaram investimentos adicionais aos destinados à construção das moradias que deveriam ser considerados no momento de planejamento e aprovação dos projetos. No entanto, a subutilização da estrutura existente e a construção de novas unidades foi estimulada pelo programa ao se fragilizar os estudos técnicos preliminares, permitindo que os empreendimentos se edificassem na área de expansão urbana e onde não havia estrutura, desde que o poder público local firmasse compromisso de fazê-la<sup>78</sup>.

Originalmente, foi previsto uma linha de crédito específica, por meio do BNDES, para financiar as operações destinadas a realização dessas infraestruturas nos projetos de habitação popular vinculadas ao PMCMV. Dois anos depois, a legislação foi alterada, incorporando-se um novo dispositivo<sup>79</sup>, que possibilitava também financiar equipamentos de educação, saúde e outros nos empreendimentos desenvolvidos com recursos do FAR.

---

<sup>78</sup> O relatório executivo do PMCMV disponibilizado no sistema de gerenciamento da habitação do MDR ([sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio](http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio)) informa que foram destinados R\$ 49.330.377,91 para o município de Goiânia realizar a urbanização dos empreendimentos vinculados à faixa 1, e a construção de equipamentos públicos complementares às habitações. Deste total, foram liberados R\$ 12.823.380,76 para o asfaltamento de vias de acesso e a construção de centros municipais de educação infantil (CMEI), escola e praça de esportes (Concorrências nº17/2009, 03/2014, 14/2014, 26/2014, 09/2015). No entanto, a quantidade de recursos gastos com a manutenção, conservação e funcionamento desses equipamentos públicos também deve ser considerada, apesar dos seus custos se encontrarem diluídos em diversos contratos e secretarias. Como exemplo, no montante indicado acima, não constam valores referentes a salários de professores e demais servidores administrativos destinados para as novas escolas. Igualmente, não estão contabilizadas as despesas com materiais e insumos necessários para a limpeza ou se equipar essas unidades educacionais. Neste particular, é importante ressaltar a análise de custos referenciais elaborada pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2017), onde se estima que após 4 anos, o valor da construção de escolas de educação infantil representa apenas 26% do seu custo no período, percentual que se reduz para 15,1%, depois de 8 anos, ou seja, os investimentos para a implantação desse tipo de equipamento público deve ser associado às despesas de sua operação, que ao longo dos anos se tornará, cada vez mais representativo em relação aos custos iniciais.

<sup>79</sup> A Lei nº12.424, de 16 de junho de 2011 alterou a redação original do artigo 82 da Lei nº11.977, de 07 de julho de 2009, incluindo um parágrafo único que possibilitou o financiamento de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, com recursos do FAR. Assim, além das unidades habitacionais, essa infraestrutura acessória, que inicialmente era um parâmetro a ser observado no planejamento e implantação dos empreendimentos, passa também a poder ser custeada no âmbito do PMCMV.

O que foi concebido como instrumento auxiliar, excepcional, de suporte a qualificação dos empreendimentos que demandassem a construção de estruturas complementares, converteu-se em mecanismo de precarização do planejamento urbano e estímulo ao surgimento de novos bairros. A modificação legislativa que levou à ampliação do escopo de atuação do programa se mostrou necessária para canalizar recursos destinados à correção das distorções verificadas nos anos iniciais de sua implementação, mas afetou significativamente as importantes conquistas relacionadas ao direito à cidade oriundas dos debates e compromissos firmados a partir da HABITAT II.

Neste sentido, o Ministério das Cidades, por meio da sua Secretaria Nacional de Habitação desenvolve em 2018, uma coletânea contendo informações que visam orientar os agentes envolvidos na execução do programa quanto à importância da qualificação da inserção urbana nos projetos habitacionais, sobretudo, no que concerne à integração com outras políticas setoriais e o desenvolvimento urbano sustentável.

Oportuno destacar que o primeiro fascículo, denominado análise de custos referenciais, aborda de maneira muito didática e enfática os custos indiretos relacionados à localização na qual se implantam os empreendimentos habitacionais. A partir de três cenários hipotéticos<sup>80</sup>, que apresentam projetos localizados em área mais centralizada (A), nos limites da zona urbana consolidada (B) e na área de expansão urbana sem conexões com a sede do município (C), estima-se um custo adicional por unidade habitacional relacionado à promoção de mobilidade urbana e provisão de equipamentos públicos comunitários, sintetizados na seguinte tabela:

---

<sup>80</sup> Para o cenário A foi considerado um empreendimento localizado a 4 km do centro, em área urbana consolidada, que apesar da localização privilegiada, não apresenta as condições viárias ideais estipuladas para os outros cenários. Porém, dada a inviabilidade da execução de grandes intervenções nessas áreas centrais, a solução de acesso viário estaria equacionada e não necessitaria de melhorias e investimentos. No cenário B, utilizou-se como exemplo uma região distante 7 km do centro, que apresentasse rede de abastecimento de água, coleta de esgoto e energia elétrica implantadas. A inserção demandaria a adequação em 1 km da via de acesso, de forma a requalificar e ampliar a capacidade de atendimento das infraestruturas instaladas. Por fim, no cenário C, as unidades habitacionais estariam localizadas a 10 km do centro, onde não há infraestrutura urbana e que demanda a ampliação de 3 km da via de acesso existente, devido a sua desconexão com o local de implantação do empreendimento.

Tabela 15 - Custos referenciais PMCMV

COMPROMISSOS PÚBLICOS PARA A QUALIFICAÇÃO DA INSERÇÃO URBANA DE EMPREENDIMENTOS MINHA CASA, MINHA VIDA		CENÁRIOS DE INSERÇÃO URBANA		
		A	B	C
 Promoção de Mobilidade Urbana	Acesso Viário ao Empreendimento	R\$ 0	R\$ 1.822	R\$ 2.278
	Acesso ao Transporte Público Coletivo	R\$ 0	R\$ 1.462	R\$ 2.092
 Provisão de Equipamentos Públicos Comunitários		R\$ 0	R\$ 2.990	R\$ 5.704
 CUSTO ADICIONAL TOTAL POR UNIDADE HABITACIONAL (período de instalação)		R\$ 0	R\$ 6.275	R\$ 10.075

Fonte: Caderno de custos referenciais – Ministério das Cidades (BRASIL, 2017. p.62)

Em Goiânia, os empreendimentos habitacionais destinados à faixa 1, desenvolvidos com recursos do FAR, encontram-se predominantemente em localidades que se assemelham muito aos cenários B e C, inclusive localizadas mais distantes do que os exemplos hipotéticos. Com isso, as externalidades geradas ampliaram os custos indiretos das unidades habitacionais produzidas no município, evidenciando-se assim, os problemas decorrentes da sua concepção e regulamentação.

Importante notar que as disfunções identificadas estão associadas à metodologia adotada, na medida em que a produção da casa própria por meio de grandes conjuntos habitacionais, demanda áreas maiores, que possibilitem o ganho de escala e a diluição dos custos do terreno. Excluindo-se da base de cálculo as despesas decorrentes da implantação ou ampliação de infraestrutura urbana e equipamentos públicos comunitários, os custos indiretos dos empreendimentos são desprezados na análise de viabilidade dos projetos.

JANUZZI (2016) esclarece que a avaliação da política pública pode ser formativa ou somativa, sendo que esta última é marcada pela análise dos resultados, impactos e externalidades do programa, quando se confrontam os resultados esperados com os resultados alcançados. Assim, ao constatarmos que o PNHU não foi capaz de influenciar significativamente os componentes do déficit habitacional em Goiânia entre 2009 e 2019, que os projetos desenvolvidos no município priorizaram o atendimento de famílias que não se encontravam em carência habitacional, e que aqueles destinados às famílias carentes foram

instalados no limite ou fora da zona urbana consolidada, apresentando externalidades e custos indiretos ignorados durante sua fase de planejamento, conclui-se que o Programa não foi adequado, nem tampouco eficiente, no combate ao déficit habitacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2019. 240 p.

\_\_\_\_\_. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 1, n.1, p.105-133, abr/jun., 2003.

AZEVEDO, S. D.; ANDRADE, L. A. G.. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder**. da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, p. 1-20.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. Para além do minha casa minha vida: uma política de habitação de interesse social? **Texto para discussão 2116**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

BALBIM, Renato. Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à política habitacional. **Texto para discussão 2134**, Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. 576 p.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. 330 p.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez, 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 352 p.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v.12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021. Doi. 10.7213/ver.dir.econ.soc.v12i3.28653

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 jan. 2022

\_\_\_\_\_. **Decreto nº591, de 6 de julho de 1992**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 15 jul. 2021

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº9.218, de 1º de maio de 1946**. Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular”. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicac\\_aoriginal-1-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicac_aoriginal-1-pe.html). Acesso em 17 jul. 2021).

\_\_\_\_\_. **Lei nº11.125 de 16 de junho de 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 29 jan. 2022)

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação. **Minha Casa, Minha Vida + Sustentável. Caderno 1. Análise de Custos Referenciais: Qualificação da inserção urbana.** Brasília, 2017. Disponível em: [https://wribrasil.org.br/sites/default/files/MCMV\\_Caderno1\\_jan2018.pdf](https://wribrasil.org.br/sites/default/files/MCMV_Caderno1_jan2018.pdf). Acesso em: 31 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília, 2010. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf). Acesso em: 29 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. **Portaria nº139 de 13 de abril de 2009.** Brasília, 2009. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosDOC/Portarias/PORTARIA-No-139-DE-13-04-2009-FAR-PMCMV.doc>. Acesso em: 29 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. **Portaria nº168 de 12 de abril de 2013.** Brasília, 2013. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168\\_2013\\_construcaodeequipamentosurbanos.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MCMVMCIDADESORTARIA168_2013_construcaodeequipamentosurbanos.pdf). Acesso em: 30 jan. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v.5, n.3, p. 791-832, set/dez2019.

CAMARGO, Érica Negreiros de. **Casa, Doce Lar – O Habitar Doméstico Percebido e Vivenciado.** São Paulo: Anna Blume, 2010. 322 p.

CANOTILHO, J.J.G., CORREIA, M.O.G. e CORREIA, É.P.B. (Coords.). **Direitos Fundamentais Sociais.** São Paulo: Saraiva, 2010. 219 p.

CARVALHO, Almerinda de. Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que apreciou a Proposta de Emenda à Constituição nº 601-A, de 1998, que visava alterar a redação do art.6º da Constituição Federal para incluir o direito à moradia como um direito social. 09 de novembro de 1999. **Proposta de Emenda à Constituição nº601-A, de 1998. Câmara dos Deputados.** Disponível em: [http://www.camara.leg.br%2FproposicoesWeb%2Fprop\\_mostrarintegra%3Bjsessionid%3D012EC6E2F598B9C637EB50EFE7B0C36B.node1%3Fcod\\_teor%3D1234598%26filename%3DAvulso%2B-PEC%2B601%2F1998](http://www.camara.leg.br%2FproposicoesWeb%2Fprop_mostrarintegra%3Bjsessionid%3D012EC6E2F598B9C637EB50EFE7B0C36B.node1%3Fcod_teor%3D1234598%26filename%3DAvulso%2B-PEC%2B601%2F1998). Acesso em: 31 jan. 2022.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In. BONDUKI, Nabil. **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1997. p.18-37

CONTI, J.M.; CARVALHO, A. C. **Direito Financeiro e direito à moradia: a concretização mediante a Judicialização**. In: DOMINGUES, José Marcos (org). Direito Financeiro e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2015. p.67-83.

CORAZZA, G.; MARTINELLI JR, O. Agricultura e questão agrária na história do pensamento econômico. **Teoria e evidência econômica**. Passo Fundo, v.10, n.19. 2002. p.9-36. Disponível em: [http://cepeac.upf.br/download/rev\\_n19\\_2002\\_art1.pdf](http://cepeac.upf.br/download/rev_n19_2002_art1.pdf). Acesso em: 31 jan. 2022.

DAHER, Tânia. O Projeto Original de Goiânia. Dossiê Cidades Planejadas na Hinterlândia. **Revista UFG**. Goiânia Ano XI, n.6, 2009. p.77-89. Disponível em: [http://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Ffiles.cercomp.ufg.br%2Fweby%2Fup%2F694%2Fo%2F06\\_projetooriginal.pdf&clen=297036&chunk=true](http://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Ffiles.cercomp.ufg.br%2Fweby%2Fup%2F694%2Fo%2F06_projetooriginal.pdf&clen=297036&chunk=true) Acesso em: 17 mar. 2022.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo editorial, 2006. 272 p.

DE MELO, Marcus André B. C. **Política de Habitação e Populismo: O caso da Fundação da Casa Popular**. 1990. Revista de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia. v.3. n°4/5. Salvador. Disponível em: <https://revistas.ufba.br/index.php/rua/article/view/3105/2222>. Acesso em 28 jun. 2021.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, p.107-127, set/dez. 1986

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte: FJP, 2005. 112 p. Disponível em: [www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=57077&codUsuario=0](http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=57077&codUsuario=0). Acesso em: 30 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Déficit Habitacional no Brasil 2006**. Belo Horizonte: FJP, 2008. 98 p. Disponível em: [www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=71000&codUsuario=0](http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=71000&codUsuario=0) Acesso em: 30 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Belo Horizonte: FJP, 2009. 128 p. Disponível em: [www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=50695&codUsuario=0](http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=50695&codUsuario=0). Acesso em: 30 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**. Belo Horizonte: FJP, 2011. 139 p. Disponível em: [www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73488&codUsuario=0](http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73488&codUsuario=0). Acesso em: 30 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Déficit Habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2012. 108 p. Disponível em: [www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76700&codUsuario=0](http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76700&codUsuario=0) Acesso em: 30 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Déficit Habitacional no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, 2013. 78 p. Disponível em: [www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73954&codUsuario=0](http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73954&codUsuario=0). Acesso em: 30 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Déficit Habitacional no Brasil 2011 - 2012**. Belo Horizonte: FJP, 2015. 126 p. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76699>. Acesso em: 30 jan. 2022

\_\_\_\_\_. **Déficit Habitacional no Brasil 2013 - 2014**. Belo Horizonte: FJP, 2016. 92 p. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76697>. Acesso em: 30 jan. 2022

\_\_\_\_\_. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. 78 p. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>. Acesso em: 30 jan. 2022

\_\_\_\_\_. **Déficit Habitacional no Brasil 2016 - 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 173 p. Disponível em: [http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em: 30 jan. 2022.

GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. 159 p.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27266](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27266) Acesso em: 02 abr 2021.

JANUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais, **Revista Desenvolvimento em Debate**. 2016. v.4, n.1. Rio de Janeiro. p. 117-142 Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31894>. Acesso em: 23 jan. 2022.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha casa minha vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Texto para discussão 1853**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

LEAL, Fernando. Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência. In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, p. 16-17. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24278/Propostas\\_para\\_uma\\_abordagem\\_teorico-met.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24278/Propostas_para_uma_abordagem_teorico-met.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acesso em: 13 jan. 2022.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4. ed. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2011. 143 p.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida: Mensurando possibilidades de atendimento. **Texto para discussão 2044**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. ISBN: 978-85-94172-00-6.

MARICATO, Ermínia. **Contradições e Avanços da Habitat II**. In: SOUZA, Ângela Gordilho. *Habitar Contemporâneo: Novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: Universidade Federal da Bahia. 1997. 327 p.

MARICATO, Ermínia; MORAES, Lúcia Maria. O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. 1986. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451986000300013> Acesso em: 29 jan. 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público** – 12. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MELO, M. A. B. C. de. (2008). Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. **Revista De Urbanismo E Arquitetura**, 3(1). Recuperado de <https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/view/3105> Acesso em: 18 dez. 2021.

MELLO, Celso Antônio B. de. **Curso de direito administrativo**, 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MOREIRA, Vinícius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. “**Minha Casa, Minha Vida**” em números: quais conclusões podemos extrair? 2017. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf> Acesso em: 25 out. 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo Capitalista de Produção, Agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH/Labur Edições, 2007

ONU – Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm). Acesso em: 15 jul. 2021

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. (217 [III] A) Paris. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 dez 2021

\_\_\_\_\_. **Istanbul Declaration and Habitat Agenda**. 1996. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/CONF.165/14>. Acesso em 16 jan. 2022

\_\_\_\_\_. **Nova Agenda Urbana**. 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>. Acesso em: 20 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **The Vancouver Action Plan**. 1976a. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/vancouver1976> - Acesso em 18 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **The Vancouver Declaration On Human Settlements**. 1976. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/habitat/vancouver1976> - Acesso em 28 ago. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional** – 19ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2021. 1144 p.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público. Curso elementar** – 17ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2018. 496 p.

Robin H. Lock ... [et al.]; tradução Ana Maria Lima de Farias, Vera Regina Lima de Farias e Flores. **Estatística: revelando o poder dos dados** – 1 ed. – Rio de Janeiro: LTC, 2017. 692 p.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Bomtempo, 2015. 424 p.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **Texto para discussão n°654**. Brasília: IPEA. 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito do seu contexto, conteúdo e possível eficácia. In: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 20, dezembro/janeiro/fevereiro 2009/2010. Salvador – Bahia.

\_\_\_\_\_. **Mark Tushnet e as assim chamadas dimensões (“gerações”) dos direitos humanos e fundamentais: breves notas**. Journal of institutional Studies 2, Revista Estudos Institucionais, Vol.2, 2, 2016 p. 500

SILVA, Gabriel Cozendey Pereira. **Eficiência Administrativa na Jurisprudência do STF. 1ª ed.** Rio de Janeiro: Vermelho Marinho. 2018. 188 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 936 p.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à estatística: atualização da tecnologia** / Mario F Triola; tradução e revisão técnica Ana Maria Lima de Farias, Vera Regina Lima de Farias e Flores. – [Reimpr.] – Rio de Janeiro : LTC, 2015. 743 p.

**ANEXOS**

## ANEXO A – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2009 - 2019)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distraídas
Entidades	Faixa 1	83.083.112,41	65.328.515,82	1.471	1.126	0	345	0
FAR Empresas	Faixa 1	548.315.624,96	366.963.703,93	9.597	0	1	7.143	2.453
FAR Urbanização - Vinculadas	Faixa 1	49.330.377,91	12.823.380,76	823	0	0	214	609
	<b>Total Faixa 1:</b>	<b>680.729.115,28</b>	<b>445.115.600,51</b>	<b>11.891</b>	<b>1.126</b>	<b>1</b>	<b>7.702</b>	<b>3.062</b>
CCFGTS - PF	Faixa 1.5	142.391.200,00	145.979.483,03	1.142	0	0	1.142	0
CCFGTS - PF	Faixa 2	4.290.884.453,80	3.922.549.315,19	32.889	0	0	32.889	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	770.547.184,60	610.194.916,35	5.033	0	0	5.033	0
	<b>Total Faixa 1.5, 2 e 3:</b>	<b>5.203.822.838,40</b>	<b>4.678.723.714,57</b>	<b>39.064</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>39.064</b>	<b>0,00</b>
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	429.751.602,19	0,00	9.860	9.860	0	0	0
	<b>Total Produção/Estoque:</b>	<b>429.751.602,19</b>	<b>0,00</b>	<b>9.860</b>	<b>9.860</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	<b>TOTAL:</b>	<b>6.314.303.555,87</b>	<b>5.123.839.315,08</b>	<b>60.815</b>	<b>10.986</b>	<b>1</b>	<b>46.766</b>	<b>3.062</b>

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO B – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2009)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			Distratadas	
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Entregues	Distratadas
FAR Empresas	Faixa 1	115.408.122,80	113.852.272,45	2.752	0	1	2.751	0	
	Total Faixa 1:	115.408.122,80	113.852.272,45	2.752	0,00	1	2.751	0,00	
CCFGTS - PF	Faixa 2	63.480.930,50	63.506.651,77	777	0	0	777	0	
CCFGTS - PF	Faixa 3	5.633.600,60	4.522.848,41	60	0	0	60	0	
	Total Faixa 1, 2 e 3:	69.114.531,10	68.029.500,18	837	0,00	0,00	837	0,00	
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	2.805.227,00	0,00	158	158	0	0	0	
	Total Produção/Estoque:	2.805.227,00	0,00	158	158	0,00	0,00	0,00	
	TOTAL:	187.327.880,90	181.881.772,63	3.747	158	1	3.588	0,00	

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO C – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2010)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
	Total Faixa 1:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CCFGTS - PF	Faixa 2	302.586.180,00	279.709.814,01	3.019	0	0	3.019	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	38.133.727,60	30.194.435,85	329	0	0	329	0
	Total Faixa 1, 2 e 3:	340.719.907,60	309.904.249,86	3.348	0,00	0,00	3.348	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	32.432.902,96	0,00	999	999	0	0	0
	Total Produção/Estoque:	32.432.902,96	0,00	999	999	0,00	0,00	0,00
	TOTAL:	373.152.810,56	309.904.249,86	4.347	999	0,00	3.348	0,00

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO D – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2011)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	
Entidades	Faixa 1	13.392.402,49	13.392.402,49	345	0	0	345	0
	Faixa 1	76.895.677,69	76.193.925,15	1.424	0	0	1.424	0
FAR Empresas	Total Faixa 1:	90.288.080,18	89.586.327,64	1.769	0,00	0,00	1.769	0,00
CCFGTS - PF	Faixa 2	729.971.108,90	690.044.952,97	6.509	0	0	6.509	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	103.206.006,50	81.918.925,54	781	0	0	781	0
	Total Faixa 1.5, 2 e 3:	833.177.115,40	771.963.878,51	7.290	0,00	0,00	7.290	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	201.219.687,74	0,00	4.403	4.403	0	0	0
	Total Produção/Estoque:	201.219.687,74	0,00	4.403	4.403	0,00	0,00	0,00
	TOTAL:	1.124.684.883,32	861.550.206,15	13.462	4.403	0,00	9.059	0,00

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO E – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2012)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
FAR Empresas	Faixa 1	14.687.824,47	17.402.184,28	272	0	0	272	0
FAR Urbanização - Vinculadas	Faixa 1	12.838.325,09	12.823.380,76	214	0	0	214	0
	Total Faixa 1:	27.526.149,56	30.225.565,04	486	0,00	0,00	486	0,00
CCFGTS - PF	Faixa 2	397.680.498,30	367.857.396,09	3.471	0	0	3.471	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	56.004.586,20	43.866.380,13	422	0	0	422	0
	Total Faixa 1.5, 2 e 3:	453.685.084,50	411.723.776,22	3.893	0,00	0,00	3.893	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	47.273.694,27	0,00	1.006	1.006	0	0	0
	Total Produção/Estoque:	47.273.694,27	0,00	1.006	1.006	0,00	0,00	0,00
	TOTAL:	528.484.928,33	441.949.341,26	5.385	1.006	0,00	4.379	0,00

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO E – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2013)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
Entidades	Faixa 1	33.314.699,88	33.314.699,88	420	420	0	0	0
FAR Empresas	Faixa 1	220.620.000,00	159.515.322,05	3.677	0	0	2.696	981
FAR Urbanização - Vinculadas	Faixa 1	36.492.052,82	0,00	609	0	0	0	609
	<b>Total Faixa 1:</b>	<b>290.426.752,70</b>	<b>192.830.021,93</b>	<b>4.706</b>	<b>420</b>	<b>0,00</b>	<b>2.696</b>	<b>1.590</b>
CCFGTS - PF	Faixa 2	388.002.168,20	357.416.373,50	3.179	0	0	3.179	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	80.475.065,50	62.946.890,24	543	0	0	543	0
	<b>Total Faixa 1, 2 e 3:</b>	<b>468.477.233,70</b>	<b>420.363.263,74</b>	<b>3.722</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>3.722</b>	<b>0,00</b>
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	61.962.001,54	0,00	1.050	1.050	0	0	0
	<b>Total Produção/Estoque:</b>	<b>61.962.001,54</b>	<b>0,00</b>	<b>1.050</b>	<b>1.050</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	<b>TOTAL:</b>	<b>820.865.987,94</b>	<b>613.193.285,67</b>	<b>9.478</b>	<b>1.470</b>	<b>0,00</b>	<b>6.418</b>	<b>1.590</b>

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO F – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2014)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
Entidades	Faixa 1	36.376.010,04	18.621.413,45	706	706	0	0	0
	Total Faixa 1:	36.376.010,04	18.621.413,45	706	706	0,00	0,00	0,00
	Faixa 2	470.122.290,00	423.892.873,58	3.464	0	0	3.464	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	86.420.526,00	70.660.895,17	565	0	0	565	0
	Total Faixa 1.5, 2 e 3:	556.542.816,00	494.553.768,75	4.029	0,00	0,00	4.029	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	15.529.396,14	0,00	261	261	0	0	0
	Total Produção/Estoque:	15.529.396,14	0,00	261	261	0,00	0,00	0,00
	TOTAL:	608.448.222,18	513.175.182,20	4.996	967	0,00	4.029	0,00

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO G – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2015)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
	Total Faixa 1:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CCFGTS - PF	Faixa 2	373.814.800,30	337.059.629,15	2.537	0	0	2.537	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	99.680.674,50	80.883.443,16	621	0	0	621	0
	Total Faixa 1.5, 2 e 3:	473.495.474,80	417.943.072,31	3.158	0,00	0,00	3.158	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	20.693.912,81	0,00	424	424	0	0	0
	Total Produção/Estoque:	20.693.912,81	0,00	424	424	0,00	0,00	0,00
	TOTAL:	494.189.387,61	417.943.072,31	3.582	424	0,00	3.158	0,00

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO H – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2016)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
	Total Faixa 1:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CCFGTS - PF	Faixa 2	316.837.602,90	278.860.307,15	2.064	0	0	2.064	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	99.652.447,20	79.889.335,06	586	0	0	586	0
	Total Faixa 1.5. 2 e 3:	416.490.050,10	358.749.642,21	2.650	0,00	0,00	2.650	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	3.759.089,15	0,00	229	229	0	0	0
	Total Produção/Estoque:	3.759.089,15	0,00	229	229	0,00	0,00	0,00
	TOTAL:	420.249.139,25	358.749.642,21	2.879	229	0,00	2.650	0,00

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO I – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2017)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
	Total Faixa 1:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CCFGTS - PF	Faixa 1,5	21.240.300,00	22.810.940,39	166	0	0	166	0
CCFGTS - PF	Faixa 2	373.062.429,00	336.923.161,02	2.386	0	0	2.386	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	72.316.976,60	56.741.244,94	409	0	0	409	0
	Total Faixa 1,5, 2 e 3:	466.619.705,60	416.475.346,35	2.961	0,00	0,00	2.961	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	7.752.352,82	0,00	718	0	0	0	0
	Total Produção/Estoque:	7.752.352,82	0,00	718	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTAL:	474.372.058,42	416.475.346,35	3.679	0,00	0,00	2.961	0,00

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO J – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2018)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
FAR Empresas	Faixa 1	120.704.000,00	0,00	1472	0	0	0	1472
	Total Faixa 1:	120.704.000,00	0,00	1472	0,00	0,00	0,00	1472
CCFGTS - PF	Faixa 1,5	68.027.200,00	70.927.411,28	561	0	0	561	0
CCFGTS - PF	Faixa 2	393.633.820,10	354.781.548,58	2.459	0	0	2.459	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	63.344.123,80	48.552.562,83	354	0	0	354	0
	Total Faixa 1,5, 2 e 3:	525.005.143,90	474.261.522,69	3.374	0,00	0,00	3.374	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	3.012.931,32	0,00	81	81	0	0	0
	Total Produção/Estoque:	3.012.931,32	0,00	81	81	0,00	0,00	0,00
	TOTAL:	648.722.075,22	474.261.522,69	4.927	81	0,00	3.374	1.472

## ANEXO K – CONTRATAÇÕES PMCMV EM GOIÂNIA (2019)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
	Total Faixa 1:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CCFGTS - PF	Faixa 1.5	53.123.700,00	52.241.131,36	415	0	0	415	0
CCFGTS - PF	Faixa 2	481.692.625,60	432.496.607,37	3.024	0	0	3.024	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	65.679.450,10	50.017.955,02	363	0	0	363	0
	Total Faixa 1.5, 2 e 3:	600.495.775,70	534.755.693,75	3.802	0,00	0,00	3.802	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	33.310.406,44	0,00	531	531	0	0	0
	Total Produção/Estoque:	33.310.406,44	0,00	531	531	0,00	0,00	0,00
	TOTAL:	633.806.182,14	534.755.693,75	4.333	531	0,00	3.802	0,00

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO L – CONTRATAÇÕES PMCMV NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA (2009 - 2019)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
Entidades	Faixa 1	238.342.738,30	194.160.251,78	4.219	3.145	0	1.074	0
FAR Empresas	Faixa 1	1.046.750.263,15	820.130.114,76	19.115	208	5	15.393	3.509
FAR Urbanização - Vinculadas	Faixa 1	57.280.109,05	20.732.424,98	973	0	2	362	609
Rural	Faixa 1	1.743.240,00	1.743.240,00	63	0	0	63	0
	<b>Total Faixa 1:</b>	<b>1.344.116.350,50</b>	<b>1.036.766.031,52</b>	<b>24.370</b>	<b>3.353</b>	<b>7</b>	<b>16.892</b>	<b>4.118</b>
CCFGTS - PF	Faixa 1,5	191.854.200,00	199.158.437,61	1.589	0	0	1.589	0
CCFGTS - PF	Faixa 2	11.547.493.969,70	10.956.356.621,64	92.395	0	0	92.395	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	1.212.695.166,00	966.373.305,98	8.152	0	0	8.152	0
	<b>Total Faixa 1,5, 2 e 3:</b>	<b>12.952.043.335,70</b>	<b>12.121.888.365,23</b>	<b>102.136</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>102.136</b>	<b>0,00</b>
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	479.910.664,87	0,00	11.679	11.679	0	0	0
	<b>Total Produção/Estoque:</b>	<b>479.910.664,87</b>	<b>0,00</b>	<b>11.679</b>	<b>11.679</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	<b>TOTAL:</b>	<b>14.776.070.351,07</b>	<b>13.158.654.396,75</b>	<b>138.185</b>	<b>15.032</b>	<b>7</b>	<b>119.028</b>	<b>4.118</b>

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

## ANEXO M – CONTRATAÇÕES PMCMV NO BRASIL (2009 - 2019)

Modalidade	Faixa	Valor Contratado R\$	Valor Liberado R\$	UH Contratadas	Unidades			
					Vigentes	Concluídas Não Entregues	Entregues	Distratadas
Entidades	Faixa 1	4.250.188.165,19	3.715.080.853,20	78.597	58.060	0	15.168	5.369
FAR Empresas	Faixa 1	78.726.613.101,80	73.060.193.242,41	1.359.850	128.496	7.697	1.155.273	68.495
FAR Urbanização - Vinculadas	Faixa 1	5.839.498.852,30	5.147.568.524,37	85.939	7.561	740	70.710	6.928
Oferta Pública	Faixa 1	3.374.072.000,00	3.001.414.114,00	166.886	54.295	1.559	111.032	0
Rural	Faixa 1	6.051.976.817,92	5.329.225.984,60	215.706	28.711	6	186.991	0
	Total Faixa 1:	98.242.348.937,21	90.253.482.718,58	1.906.978	277.123	10.002	1.539.174	80.792
CCFGTS - PF	Faixa 1.5	17.385.028.614,90	18.441.134.853,88	142.376	0	0	142.376	0
CCFGTS - PF	Faixa 2	339.458.357.927,30	322.751.968.544,29	2.986.322	0	0	2.986.322	0
CCFGTS - PF	Faixa 3	53.711.302.605,40	41.461.478.517,04	344.027	0	0	344.027	0
	Total Faixa 1.5, 2 e 3:	410.554.689.147,60	382.654.581.915,21	3.472.725	0,00	0,00	3.472.725	0,00
CCFGTS - Produção/Estoque	Produção/Estoque	13.700.306.376,31	0,00	491.424	491.809	0	0	0
	Total Produção/Estoque:	13.700.306.376,31	0,00	491.424	491.809	0,00	0,00	0,00
	TOTAL:	522.497.344.461,12	472.908.064.633,79	5.871.127	768.932	10.002	5.011.899	80.792

Fonte: Sishab/MDR – Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/operacoes/relatorio> Acesso em: 31 jan. 2022.

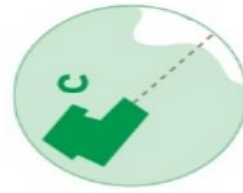
ANEXO N – CADERNO DE CUSTOS REFERENCIAIS PMCMV (BRASIL, 2017)

**PREMISSAS ADOTADAS PARA CADA CENÁRIO HIPOTÉTICO:**

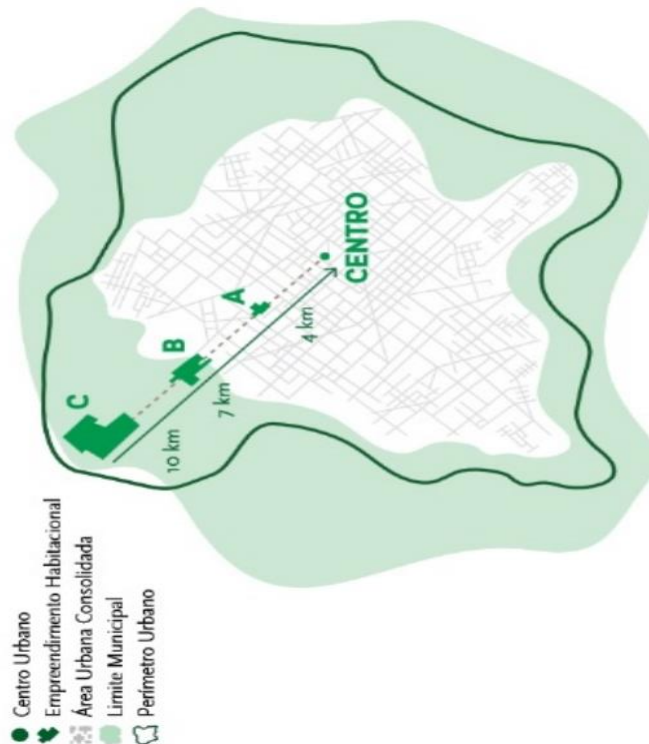
Para o **Cenário A**, foi definido que a área escolhida para o empreendimento Minha Casa, Minha Vida se localiza em área urbana consolidada, a uma distância de 4 km do centro urbano do município. Considera-se que possui infraestrutura básica e oferta e equipamentos e serviços públicos com capacidade de absorver a nova demanda gerada. O empreendimento Minha Casa, Minha Vida, neste caso, é menor, multifamiliar e com 500 unidades habitacionais (Faixa 1). Este cenário considerou a oferta de terras em áreas urbanas consolidadas.

Para o **Cenário B**, intermediário, a área definida para o empreendimento está localizada na borda da área urbana consolidada, a 7 km de distância do centro urbano. O empreendimento considerado para este cenário tem 1500 unidades habitacionais, de tipologia multifamiliar e/ou unifamiliar. Considera-se que a oferta de infraestrutura básica, de equipamentos e de serviços públicos é insuficiente para atender de forma integral a demanda dos novos moradores da região. Ou seja, parte da infraestrutura e dos equipamentos públicos comunitários deverá ser ofertada pelo poder público, como a requisição e ampliação da capacidade do sistema viário e de abastecimento de água, luz e saneamento, assim como o sistema de transporte público coletivo terá que ser redimensionado e os equipamentos públicos faltantes, construídos.

Para o **Cenário C**, a área escolhida para o empreendimento está localizada dentro do perímetro urbano, porém fora da área urbana consolidada, distante 10 km do centro urbano e da oferta de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos públicos. O empreendimento, neste caso, tem 3000 UH, de tipologia multifamiliar e/ou unifamiliar. Considera-se uma gleba que necessitaria de atendimento para variadas demandas complementares às habitações, conforme normativos do Programa. Será necessária, por exemplo, a ampliação do sistema viário e das redes de infraestrutura, a expansão do sistema de transporte público coletivo, da rede de coleta de lixo, de segurança pública, e a construção de equipamentos públicos, como escolas, unidades de saúde e centros de assistência social.



Este recurso metodológico é utilizado para comparar os investimentos públicos necessários para qualificar a inserção urbana de empreendimentos contratados em diferentes localidades da cidade, mais próximas ou mais distantes da área urbana consolidada, conforme ilustração a seguir.



- Centro Urbano
- Empreendimento Habitacional
- Área Urbana Consolidada
- Limite Municipal
- Perímetro Urbano

**Localização dos empreendimentos de cada cenário (A, B e C) com relação à área urbana consolidada e ao perímetro urbano (área urbana definida em legislação local).**

É importante observar que a diferença no número de unidades habitacionais entre os cenários hipotéticos ocorre devido à diversidade de oferta e ao custo da terra nos centros urbanos. Geralmente, em áreas urbanas consolidadas, as glebas ou terrenos disponíveis tendem a ser de menor tamanho (Cenário A), o que inviabilizaria a implantação de empreendimentos com um maior número de unidades habitacionais. Já em áreas de expansão urbana, à borda da mancha urbana ou fora dela (ainda que inseridas no perímetro urbano – cenários B e C), os terrenos disponíveis costumam apresentar maior dimensão, comportando empreendimentos de porte médio e grande, porém sem a infraestrutura necessária para atender os novos moradores de forma satisfatória.

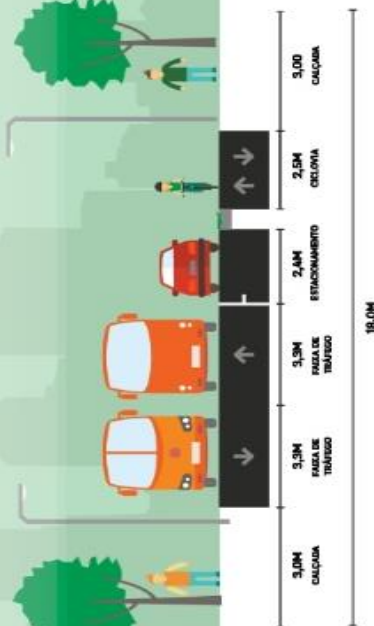
A comparação entre os cenários hipotéticos busca apresentar as externalidades de cada padrão de inserção urbana, em termos de custos adicionais para o ente público local (gasto público), para as famílias beneficiadas (qualidade de vida individual) e para a cidade em geral (qualidade de vida urbana).

	CENÁRIO A	CENÁRIO B	CENÁRIO C
 <b>RELAÇÃO COM ÁREA URBANA CONSOLIDADA</b>	Localizado em área urbana consolidada.	Localizado em porção limítrofe à área urbana consolidada.	Localizado em área de expansão urbana sem conexões com a sede do município ou algum distrito de ocupação consolidada.
 <b>DISTÂNCIA DO CENTRO</b>	4 km	7 km	10 km
 <b>TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS (UH) E TIPOLOGIA</b>	500 UH de tipologia multifamiliar	1500 UH de tipologia multifamiliar e/ou unifamiliar.	3000 UH de tipologia multifamiliar e/ou unifamiliar.
 <b>SITUAÇÃO DE ACESSO VIÁRIO E CONDIÇÃO COM REDES DE INFRAESTRUTURA URBANA</b>	Apresenta solução de acesso viário e infraestrutura urbana equacionada dada a condição de inserção do empreendimento em área urbana consolidada da cidade.	Apresenta redes de abastecimento de água, coleta de esgotos e energia elétrica implantadas. A inserção de empreendimento Minha Casa, Minha Vida demandará a execução de obras de ADIQUAÇÃO em 1 km da via de acesso, de forma a requalificar e ampliar a capacidade de atendimento das infraestruturas instaladas.	Não apresenta infraestruturas prévias. A inserção de empreendimento Minha Casa, Minha Vida demandará a criação de acesso mediante a AMPLIAÇÃO de 3 km de via existente, porém desconectada do local de implantação do empreendimento.
 <b>ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO</b>	Apresenta solução de acesso ao transporte público coletivo equacionada dada a condição de inserção do empreendimento em área urbana consolidada da cidade.	Sem acesso ao sistema de transporte coletivo. É necessário o reforço da frota nos períodos de pico e a extensão de 3 km em relação ao itinerário pré-existente (percurso original de 4 km).	Sem acesso ao sistema de transporte coletivo. É necessário o reforço da frota nos períodos de pico e a extensão de 6 km em relação ao itinerário pré-existente (percurso original de 4 km).
 <b>EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS</b>	Demanda absorvida de forma integral pelos equipamentos públicos comunitários existentes no entorno. Não é necessária a pactuação de compromissos pelo poder público local para a provisão de novas estruturas.	Somente a demanda por Escola de Ensino Fundamental e UBS é absorvida pelos equipamentos públicos comunitários existentes no entorno. Será necessária a pactuação de compromissos para a provisão de Escola de Educação Infantil e CRAS pelo poder público local.	Não há equipamentos públicos comunitários no entorno. Será necessária a pactuação de compromissos pelo poder público local para atendimento da demanda integral do empreendimento.

Fonte: BRASIL (2017, p.22)

## ACESSO VIÁRIO AO EMPREENDIMENTO

Custos estimados por cenário hipotético de inserção urbana



### PRESSUPOSTOS DE CÁLCULO

O perfil viário considerado para o cálculo corresponde ao padrão de vias coletoras em empreendimentos Minha Casa, Minha Vida, conforme Especificações Mínimas de Projeto – PMCMV. Este padrão estipulado considera que a via coletora, que dará acesso ao empreendimento, possui 18 m de largura. Assim, aqui apresenta-se um exemplo de ocupação desse espaço viário, com calçadas, ciclovia, faixas de tráfego e estacionamento.

### SOLUÇÕES PARA A PROVISÃO DE ACESSO VIÁRIO AO EMPREENDIMENTO

**ATENÇÃO!** Ressalta-se que a provisão de vias de acesso aos empreendimentos Minha Casa, Minha Vida contemplou apenas os investimentos de construção, embora em médio e longo prazos, devam ser considerados também os custos de manutenção, que serão tanto maiores quanto mais extensa for a malha urbana a ser coberta.

A diferença entre os custos unitários estimados nos cenários hipotéticos B e C deve-se a duas premissas: a ocupação prévia da região e a existência de um maior número de interseções no Cenário B. O primeiro fator implica maiores dificuldades de intervenção (as obras deverão ser divididas em fases para possibilitar o fluxo de pessoas e veículos de acesso local) e de instalação de canteiros de obras, além de exigir que sejam empreendidos maiores gastos com as ligações prediais entre a rede de distribuição implementada e as edificações existentes. O segundo fator decorre do aumento de custos pela maior quantidade de interseções com as vias transversais e gastos com infraestrutura viária, como a construção de travessias, rebassamentos de calçadas, instalação de semáforos e dos próprios cruzamentos. No Cenário B, considera-se, também, uma porcentagem equivalente à demolição de pisos existentes em lotes já ocupados na região, além de pavimentação asfáltica que comporte o aumento do fluxo de veículos.



### CENÁRIO A

Cenário hipotético onde o acesso viário atende aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV e, portanto, não seriam necessárias melhorias viárias.

Sem custo adicional

Sem custo adicional

### CENÁRIO B

Cenário hipotético onde é necessária a execução de obras de ADEQUAÇÃO em 1 km da via de acesso.

R\$ 2,73/km

R\$ 2,73

### CENÁRIO C

Cenário hipotético onde é necessária a AMPLIAÇÃO de 3 km de via para a criação de acesso.

R\$ 2,28/km

R\$ 6,83

## PROVISÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

Custos estimados por cenário hipotético de inserção urbana

### PRESSUPOSTOS DE CÁLCULO



Deslocamento diário de duas pessoas por UHT\*, utilizando o transporte público coletivo.



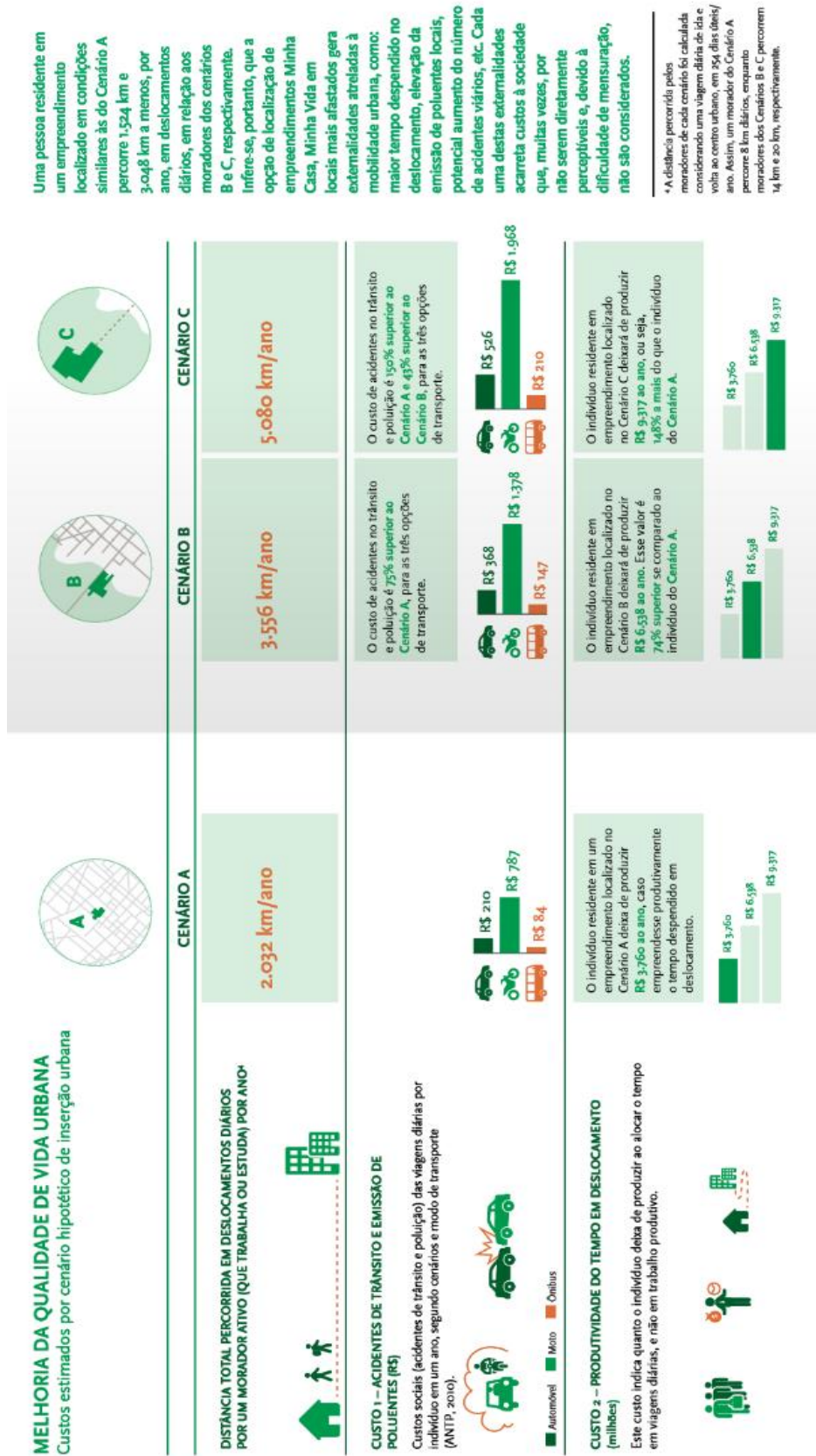
Capacidade de transporte de 72 passageiros por ônibus



	CENÁRIO A	CENÁRIO B	CENÁRIO C
<b>EXTENSÃO E REFORÇO DE ITINERÁRIOS EXISTENTES</b>	Os itinerários existentes atendem aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV.	Os itinerários existentes não atendem aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV. Necessária a extensão da linha e reforço da frota dos itinerários existentes.	Os itinerários existentes não atendem aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV. Necessária a extensão da linha e reforço da frota dos itinerários existentes.
<b>NÚMERO DE ÔNIBUS ADICIONAIS NECESSÁRIOS (UNIDADES)</b>	A frota existente atende aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV.	10	29
<b>CUSTO ADICIONAL DE OPERAÇÃO EM MILHÕES<sup>1</sup></b>	Sem custo adicional	R\$ 2,19 milhões/ano	R\$ 6,27 milhões/ano

\* A definição de duas pessoas deslocando-se diariamente, por meio de trabalho e/ou estudo, por UH, teve como base o tamanho médio de uma família de 3,4 pessoas, residentes em área urbana, segundo os dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

<sup>1</sup> Os custos evidenciados são os custos de operação devido à variação do número de ônibus em cada cenário, os quais incluem salários, encargos e benefícios dos funcionários, combustível e depreciação da frota. Os valores de compra de ônibus adicionais não foram incluídos.



Uma pessoa residente em um empreendimento localizado em condições similares às do Cenário A percorre 1.524 km e 3.048 km a menos, por ano, em deslocamentos diários, em relação aos moradores dos cenários B e C, respectivamente. Infere-se, portanto, que a opção de localização de empreendimentos Minha Casa, Minha Vida em locais mais afastados gera externalidades atreladas à mobilidade urbana, como: maior tempo despendido no deslocamento, elevação da emissão de poluentes locais, potencial aumento do número de acidentes viários, etc. Cada uma destas externalidades acarreta custos à sociedade que, muitas vezes, por não serem diretamente perceptíveis e, devido à dificuldade de mensuração, não são considerados.

## 2. PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS

A implantação de empreendimentos Minha Casa, Minha Vida é uma oportunidade para elevar a qualidade e abrangência dos equipamentos públicos comunitários em toda a cidade. A composição multisetorial do CAAE possibilita a integração de políticas como mobilidade, educação, saúde e assistência social, e cria condições para que a chegada de um novo empreendimento habitacional seja planejada de forma estratégica, criando e fortalecendo centralidades urbanas e preenchendo lacunas de atendimento, por exemplo.

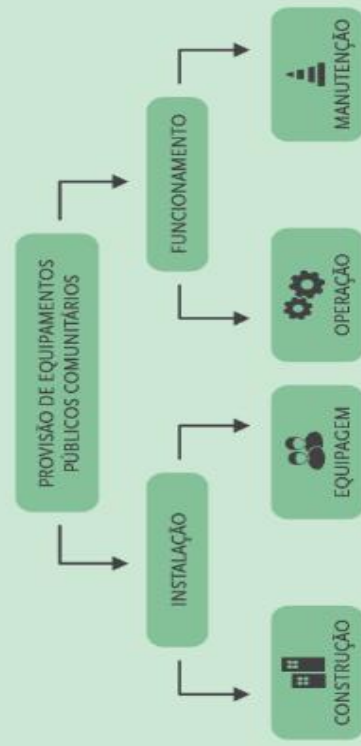
É comum que a construção e equipagem de escolas, Unidades Básicas de Saúde e Centros de Referência de Assistência Social, entre outros equipamentos, sejam objeto de contrapartidas dos governos estadual ou federal, por intermédio de fontes de financiamento vinculadas às políticas setoriais. Por outro lado, a operação e a manutenção dos equipamentos são competências que incidem sobre o poder público local. Apesar disso, o diagnóstico de demanda (RDD) e os compromissos assumidos em Matriz de Responsabilidades nem sempre consideram o seu impacto nas despesas públicas locais ao longo do tempo.



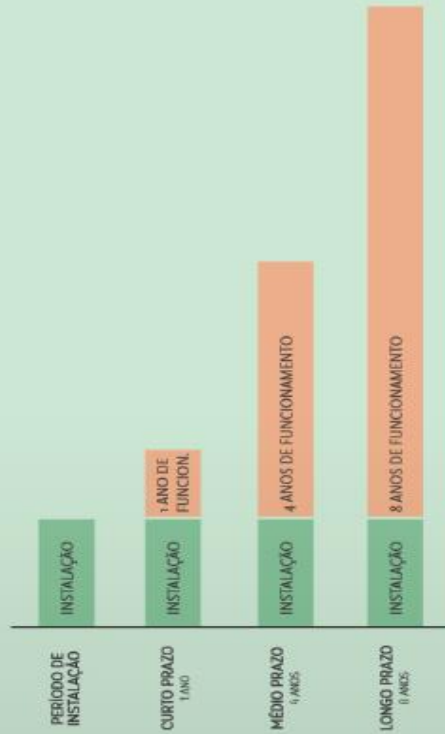
Fonte: BRASIL (2017, p. 44)

Os gastos futuros com pessoal, por exemplo, também devem ser considerados pelo GAME nos momentos de diagnóstico e de pactuação de responsabilidades. Este tipo de despesa representa um dos principais componentes do gasto de todo o setor público brasileiro. Em função disso, recebe atenção especial por parte da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que estabelece seus tetos máximos como mecanismo para um maior controle das contas públicas.

Dar luz aos diferentes componentes que integram o custo total da provisão de equipamentos públicos comunitários e evidenciar suas respectivas ordens de grandeza é a proposta deste capítulo. Também serão explicitados seus pesos relacionais nos horizontes temporais seguintes: 1 ano (curto prazo), 4 anos (médio prazo) e 8 anos (longo prazo). Os componentes foram separados em dois grupos: instalação, correspondente ao somatório dos custos de construção e equipagem, e funcionamento, que equivale às despesas com operação e manutenção dos equipamentos.



Essas informações deverão pautar o poder público local na avaliação dos empreendimentos habitacionais prospectados em seu município, de forma a influenciar opções de inserção urbana menos onerosas para a municipalidade. Espera-se contribuir com o processo estratégico de tomada de decisão sobre as áreas de inserção dos empreendimentos Minha Casa, Minha Vida na cidade, de modo a considerar a estrutura de equipamentos públicos comunitários existente. Aproveitar esta estrutura, incrementando-a e qualificando-a quando necessário, pode representar, além de um menor impacto financeiro para o poder público local, o fortalecimento dos vínculos entre o empreendimento e o restante da cidade.



**ATENÇÃO!** Neste estudo foram analisados os custos de equipamentos públicos comunitários essenciais (educação, assistência social e saúde), o que não impede que o RDD e a Matriz de Responsabilidades considerem outras demandas entendidas como relevantes pelo ente público local, como equipamentos culturais, de segurança ou a provisão de serviços públicos.

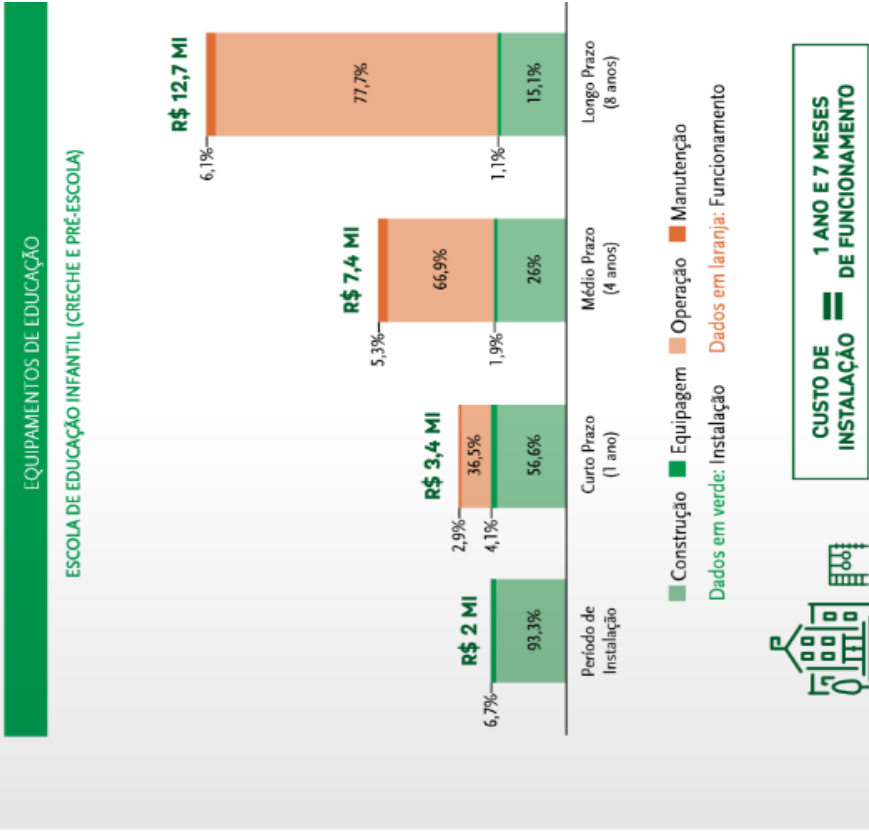
## 2.1 PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL

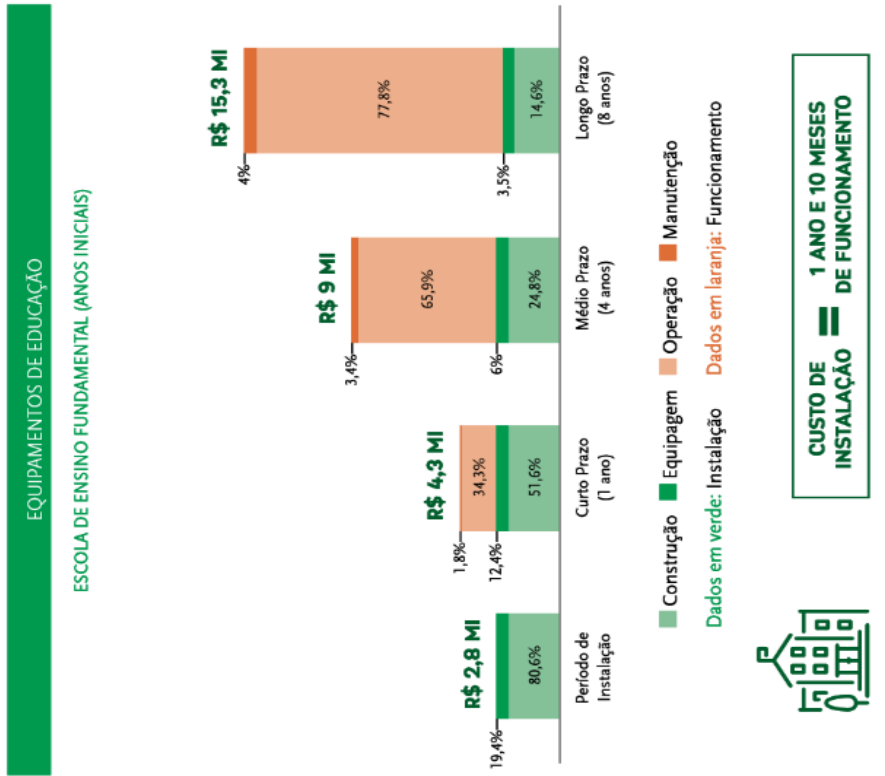
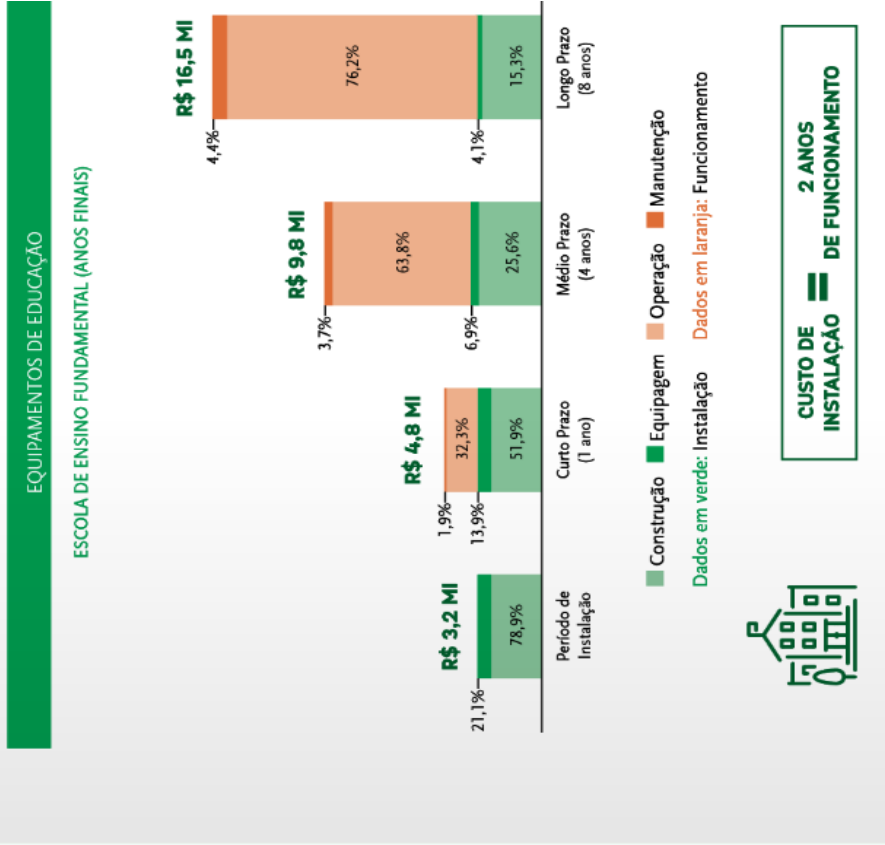
Custos estimados de instalação e funcionamento em curto, médio e longo prazos.

No cálculo de custos apresentado neste subcapítulo, foram utilizados os projetos-padrão definidos pelas políticas setoriais. Entende-se, porém, que os equipamentos públicos comunitários a serem construídos para atendimento dos empreendimentos podem obedecer a padrões diversos dos utilizados por este Caderno, ou serem frutos de projetos específicos, conforme os contextos nos quais serão executados. Como opção para os entes locais que preferirem utilizar outros padrões de equipamentos públicos comunitários apontamos para, cada um deles, as referências e fontes de dados utilizadas, a fim de auxiliá-los na construção da composição de seus próprios cálculos de custos.

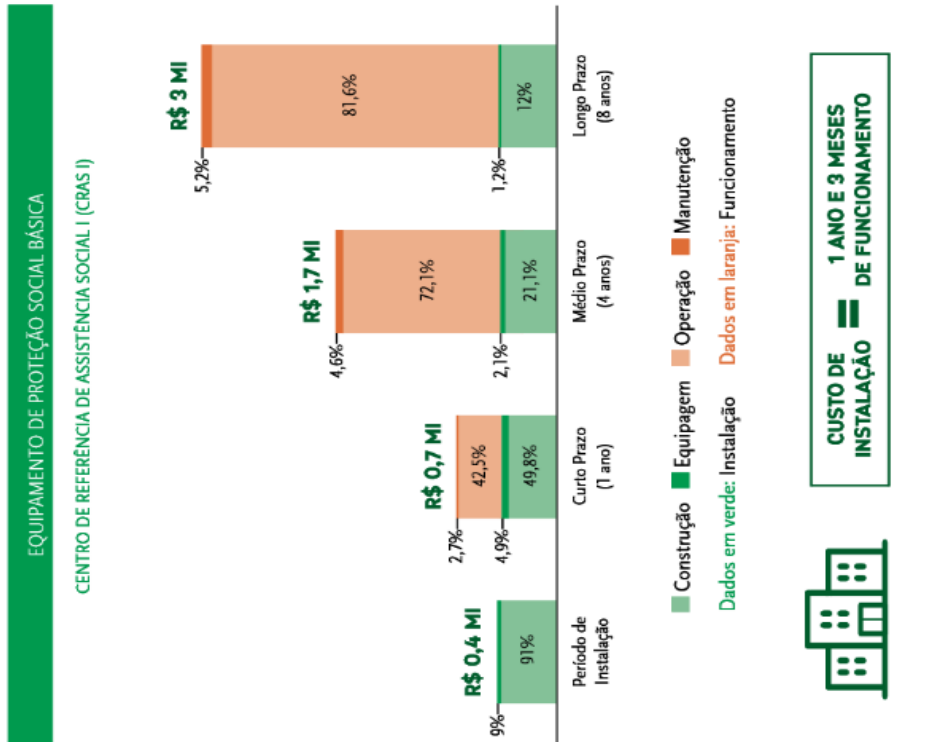
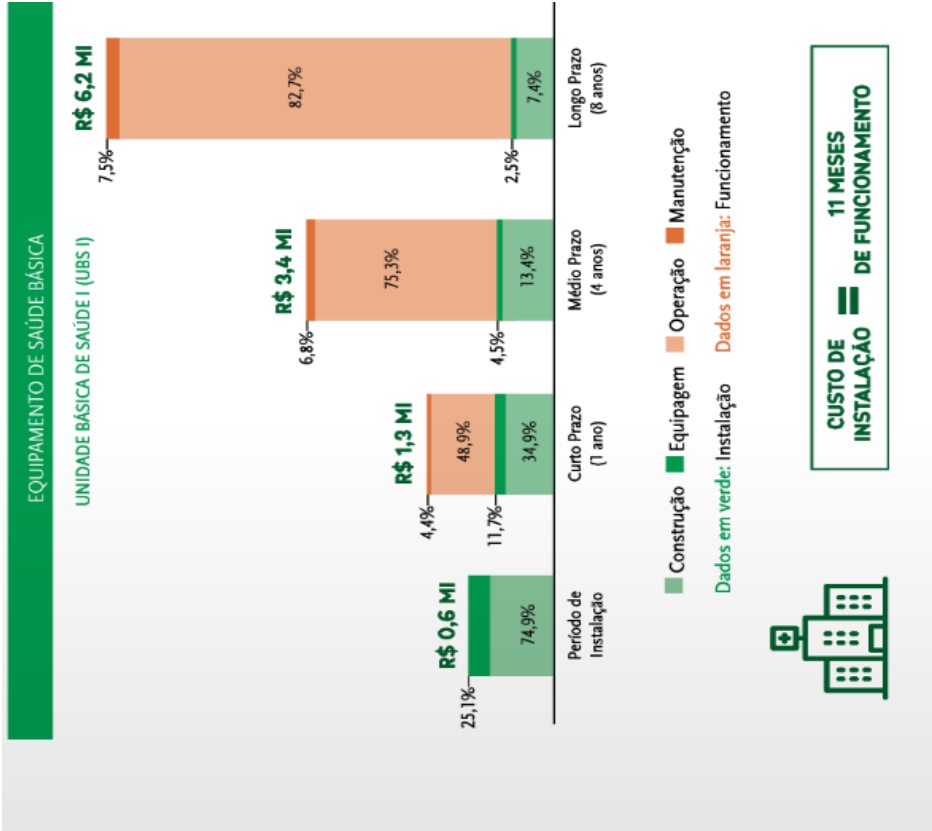
A seguir são apresentados gráficos com os custos de instalação e funcionamento comparados por equipamento público comunitário (em milhões de R\$) para:

- Equipamentos de educação;
- Equipamento de proteção social básica;
- Equipamento de saúde pública.





Fonte: BRASIL (2017, p. 50)



Fonte: BRASIL (2017, p. 50)

### PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS

Custos comparados entre cenários de inserção urbana

#### PRESSUPOSTOS DE CÁLCULO

Horizontes de tempo (curto, médio e longo prazo) consideraram os custos de instalação e de funcionamento.


- Legenda:
- Escola de Educação Infantil
  - CRAS
  - Escola de Ensino Fundamental
  - UBS



	CENÁRIO A	CENÁRIO B	CENÁRIO C
<b>SOLUÇÃO PARA A PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS</b>	Equipamentos públicos comunitários atendem aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV.	Equipamentos públicos comunitários existentes atendem parcialmente aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV. Necessária a provisão de uma Escola de Educação Infantil e um CRAS I.	Equipamentos públicos comunitários não atendem aos Parâmetros Referenciais fixados pelo PMCMV. Necessária a provisão de uma Escola de Educação Infantil, Escola de Ensino Fundamental, UBS I e um CRAS I.
<b>CUSTO DE PROVISÃO POR HORIZONTE DE TEMPO</b>	<p>Sem custo adicional</p> <p> <span style="color: green;">■</span> Construção    <span style="color: orange;">■</span> Operação    <span style="color: blue;">■</span> Equipagem    <span style="color: red;">■</span> Manutenção                      Legenda:                 </p>	<p><b>R\$ 28,3 MI</b></p> <p>                     6,8%    1,9%    1,9%    1,9%    1,9%    1,9%                      R\$ 4,5 MI    R\$ 7,5 MI    R\$ 14,4 MI    R\$ 28,3 MI                      2,0%    2,9%    5,2%    7,1%    7,1%    7,1%                      R\$ 4,5 MI    R\$ 7,5 MI    R\$ 14,4 MI    R\$ 28,3 MI                 </p>	<p><b>R\$ 106,6 MI</b></p> <p>                     5,9%    78,3%    13,8%                      R\$ 17,1 MI    R\$ 63,9 MI    R\$ 24,9 MI    R\$ 106,6 MI                      13,3%    4,7%    2,6%    6,6%    2,3%    13,8%                      R\$ 17,1 MI    R\$ 63,9 MI    R\$ 24,9 MI    R\$ 106,6 MI                 </p>

Um empreendimento inserido em condições similares às do **Cenário B** representa um custo adicional para o ente público local de **R\$ 28,31 milhões** em longo prazo quando **comparado ao Cenário A**.

Um empreendimento inserido em condições similares às do **Cenário C** representa um custo adicional para o ente público local de **R\$ 106,63 milhões** e de **R\$ 78,32 milhões** em longo prazo em relação aos **Cenários A e B**, respectivamente.

COMPROMISSOS PÚBLICOS PARA A QUALIFICAÇÃO DA INSERÇÃO URBANA DE EMPREENDIMENTOS MINHA CASA, MINHA VIDA		CENÁRIOS DE INSERÇÃO URBANA		
		A	B	C
 Promoção de Mobilidade Urbana	Acesso Viário ao Empreendimento	R\$ 0	R\$ 1.822	R\$ 2.278
	Acesso ao Transporte Público Coletivo	R\$ 0	R\$ 1.462	R\$ 2.092
	Provisão de Equipamentos Públicos Comunitários	R\$ 0	R\$ 2.990	R\$ 5.704
	<b>CUSTO ADICIONAL TOTAL POR UNIDADE HABITACIONAL (período de instalação)</b>	<b>R\$ 0</b>	<b>R\$ 6.275</b>	<b>R\$ 10.075</b>

A comparação entre custos por unidade habitacional em cada cenário proposto evidencia que a opção por empreendimentos implantados em condições semelhantes às do Cenário A é menos onerosa para o orçamento público local. Este padrão de inserção não incorre em custos adicionais significativos para a promoção de mobilidade urbana e provisão de equipamentos públicos comunitários para o atendimento da demanda gerada pelo novo empreendimento habitacional. O Cenário B configura-se como intermediário em termos de custos, sendo o Cenário C o de maior comprometimento orçamentário, compreendendo um gasto por unidade habitacional 60,5% superior ao Cenário B.

Para a avaliação de um caso real, em que o tomador de decisão local necessite verificar a viabilidade de um empreendimento proposto, podem ser utilizadas as considerações das estimativas. Cabe ainda ressaltar que os cálculos apresentados contemplam somente a demanda estimada para os empreendimentos Minha Casa, Minha Vida. Em situações em que há uma ocupação prévia no entorno do empreendimento proposto, com um déficit de infraestrutura viária, de acesso ao transporte público coletivo e/ou de cobertura por equipamentos públicos comunitários, essa demanda reprimida pode e deve ser computada, de forma que o Programa represente ganhos à população residente na região.

Fonte: BRASIL (2017, p. 62)

**CUSTOS DE ADEQUAÇÃO OU EXTENSÃO DO ACESSO VIÁRIO  
AO EMPREENDIMENTO, POR QUILOMETRO (R\$)**

<b>INFRAESTRUTURA URBANA</b>	<b>CENÁRIO B</b>	<b>CENÁRIO C</b>
Serviços Iniciais	R\$ 269.204,12	R\$ 222.240,06
Rede de abastecimento de água	R\$ 42.149,50	R\$ 38.557,50
Calçadas	R\$ 291.125,00	R\$ 313.650,00
Ligação predial para rede de abastecimento de água	R\$ 6.546,30	R\$ 4.515,72
Rede de esgoto	R\$ 97.770,30	R\$ 97.770,30
Ligação predial para rede de esgoto	R\$ 19.068,90	R\$ 13.348,23
Rede de águas pluviais	R\$ 258.219,20	R\$ 258.219,20
Rede elétrica (iluminação pública)	R\$ 18.865,60	R\$ 17.151,00
Sinalização viária	R\$ 36.528,86	R\$ 34.348,36
Pavimentação	R\$ 1.571.070,91	R\$ 1.155.340,84
Ciclovia	R\$ 123.315,61	R\$ 123.315,61
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.733.864,30</b>	<b>R\$ 2.278.456,82</b>

Fonte: BRASIL (2017, p. 72)

Dessa forma, estimou-se os custos operacionais adicionais da extensão dos itinerários e reforço de frota das linhas para atender os cenários descritos, conforme quadro a seguir:

## B) CUSTOS OPERACIONAIS ADICIONAIS DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

PREMISSAS	CENÁRIO B	CENÁRIO C
Distância do centro (km)	7	10
Quilometragem adicional à linha já existente (km)	3	6
Demanda hora-pico manhã (pessoas)	900	1.800
Frota circulante (ônibus)	9	26
Frota reserva – 10% da frota circulante (ônibus)	1	3
Frota total (ônibus)	10	29
Rodagem anual (km/ano)	315.600	861.600
Rodagem total mensal (km/mês)	26.300	71.800
Período de atendimento (h/dia)		19
Número de turnos de trabalho (turnos/dia)		3
Número de turnos de trabalho para frota adicional		2
Demanda no período-pico (% demanda/dia)		60%

## VALORES DE REFERÊNCIA (ANO BASE 2016)

Tributação sobre salários (%/mês)	20%
Preço óleo diesel (R\$/L)	2.498
Consumo óleo diesel (L/Km)	0,435
Salário – motonista (R\$/mês)	2.128
Salário – cobrador (R\$/mês)	1.400
Preço – ônibus seminovo (R\$)	160.000
Depreciação – ônibus (R\$/ano)	12.800
Remuneração – ônibus R\$/ano (12% a.a.)	13.824

## ESTIMATIVAS

	CENÁRIO B	CENÁRIO C
Variação da frota total (ônibus)	10	29
Quilometragem rodada (km/mês)	26.300	71.800
Custo combustível (R\$/mês)	28.578	78.020
Custo salários (R\$/mês) <sup>4</sup>	91.455	264.204
Custo depreciação + remuneração (R\$/mês)	22.187	64.341
<b>Total Var. Custo (R\$/mês)</b>	<b>182.828</b>	<b>523.017</b>
<b>Total Var. Custo Anual (R\$)</b>	<b>2.193.934</b>	<b>6.276.209</b>

**ESTRUTURA – ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – TIPO I**

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
Sala creche	6	Lactário	1
Sala pré-escola	4	Vestiário funcionários	2
Sala de professores/reuniões	1	Depósito	3
Direção	1	Almoxarifado	1
Secretaria	1	Refeitório	1
Sala multiuso	1	Rouparia	1
Solário	6	Cozinha	1
Playground	1	Despensa	1
Pátio coberto	1	Copa funcionários	1
Varanda	2	Sala telefonia/elétrica	1
Sanitários acessíveis adultos (masculino e feminino); Sanitário infantil	7		

Fonte: FNDE – Memorial descritivo, Proinfância Tipo I.

**CUSTOS DE PROVISÃO – ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL PROINFÂNCIA TIPO I (EM MILHÕES DE R\$)**

CUSTOS	Educação Infantil Proinfância Tipo 1
Custos de Instalação	milhões de R\$
Construção	1,908
Equipagem	0,137
<b>Total</b>	<b>2,045</b>
Custos de Funcionamento	milhões de R\$/ano
Operação	1,229
Manutenção	0,097
<b>Total</b>	<b>1,326</b>

Considerações Sobre as Estimativas 91

Fonte: BRASIL (2017, p. 90)

### ESTRUTURA – ESCOLA DO ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS FINAIS

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
Sala de aula	10	Laboratório de informática	1
Sala de direção/equipe	4	Laboratório de Ciências	1
Sala de professores	1	Sala do Grêmio Estudantil	1
Sala de leitura/biblioteca	1	Banheiros	6
Refeitório/auditório	1	Sala de depósito	3
Cozinha/dispensa	1	Sala de TV/DVD	1
Quadra coberta	1	Sala de fotocópia	1

Fonte: Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

A tabela abaixo apresenta o resumo dos custos de instalação e funcionamento de uma Escola de Ensino Fundamental – Anos Iniciais nos moldes descritos<sup>21</sup>.

### CUSTOS DE PROVISÃO – ESCOLA DE ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS INICIAIS (EM MILHÕES DE R\$)

CUSTOS	Ensino Fundamental – Anos Iniciais
Custos de Instalação	milhões de R\$
Construção	2,244
Equipagem	0,539
<b>Total</b>	<b>2,784</b>
Custos de Funcionamento	milhões de R\$/ano
Operação	1,492
Manutenção	0,077
<b>Total</b>	<b>1,569</b>

A tabela abaixo, por sua vez, apresenta os custos de instalação e funcionamento de uma Escola de Ensino Fundamental – Anos Finais<sup>22</sup>.

### CUSTOS DE PROVISÃO – ESCOLA DE ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS FINAIS (EM MILHÕES DE R\$)

CUSTOS	Ensino Fundamental – Anos Finais
Custos de Instalação	milhões de R\$
Construção	2,519
Equipagem	0,674
<b>Total</b>	<b>3,194</b>
Custos de Funcionamento	milhões de R\$/ano
Operação	1,570
Manutenção	0,090
<b>Total</b>	<b>1,660</b>

<sup>21</sup> Valores relativos à construção foram atualizados com base no Índice Nacional da Construção Civil (INCC) para setembro de 2015, e os demais itens pelo Índice de Preços Amplo ao Consumidor (IPCA) para outubro de 2015.

<sup>22</sup> Ibid.

**ESTRUTURA DO PRÉDIO DE UMA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE – UBS**

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
Sala de reuniões	1	Banheiro para funcionários	1
Sala de imunização	1	Sala de espera para público	1
Sala de curativos / suturas e coleta de material (exceto ginecológico)	1	Copa	1
Consultório indiferenciado – Atendimento ambulatorial	1	Depósito de material de limpeza com tanque	1
Consultório odontológico	1	Sala de utilidades com pia de despejo	1
Área para armazenagem – Central de administração de materiais e equipamentos	1	Abriço de recipientes de resíduos (líquido) – Depósito resíduos biológicos e comuns	1
Sala de procedimentos especiais (invasivos)	1	Abriço de recipientes de resíduos (líquido) – Depósito de resíduos químicos	1
Área de recepção e espera para paciente, doadores, acompanhante de paciente	1	Sala de armazenamento temporário de resíduos	1
Sanitário para paciente, doador e público	1		

Fonte: SonasUS.

A tabela abaixo apresenta o resumo dos custos de instalação e funcionamento de uma UBS 12.

**CUSTOS DE PROVISÃO DE UMA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE – UBS (EM MILHÕES DE R\$)**

CUSTOS		Unidade Básica de Saúde – UBS
Custos de Instalação		milhões de R\$
Construção		0,455
Equipagem		0,192
<b>Total</b>		<b>0,608</b>
Custos de Funcionamento		milhões de R\$/ano
Operação		0,638
Manutenção		0,058
<b>Total</b>		<b>0,696</b>

<sup>12</sup> Valores relativos à construção foram atualizados com base no Índice Nacional da Construção Civil (INCC) para setembro de 2015, e os demais itens pelo Índice de Preços Amplo ao Consumidor (IPCA) para outubro de 2015.

**ESTRUTURA – CRAS I**

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
Recepção	1	Banheiro PNE	2
Administração	1	Copa	1
Sala de atendimento individual	2	Acesso coberto	1
Sala de atendimento coletivo	1	Circulação	1
Sala de equipe referenciada	1	Almoxarifado	1
Banheiro coletivo masculino	1	Sala de TV/DVD	1
Banheiro coletivo feminino	1	Banheiro de funcionário	1

Fonte: Dados fornecidos pelo MDS.

A tabela abaixo apresenta o resumo dos custos de instalação e funcionamento de um CRAS P<sup>9</sup>.

**CUSTOS DE PROVISÃO – CRAS (EM MILHÕES DE R\$)**

CUSTOS	CRAS 1
Custos de Instalação	milhões de R\$
Construção	0,360
Equipagem	0,036
<b>Total</b>	<b>0,396</b>
Custos de Funcionamento	milhões de R\$/ano
Operação	0,307
Manutenção	0,020
<b>Total</b>	<b>0,327</b>

\*9 Valores relativos à construção e equipamentos foram fornecidos pelo MDS referentes ao ano de 2015. Os demais itens foram atualizados pelo Índice de Preços Amplo ao Consumidor (IPCA) para outubro de 2015.

Fonte: BRASIL (2017, p. 102)