



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
ARQUITETURA E URBANISMO

Ramon Ribeiro dos Reis

**O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E OS DIREITOS À MORADIA E À
CIDADE NO BRASIL**

Florianópolis

2026

Ramon Ribeiro dos Reis

**O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E OS DIREITOS À MORADIA E À
CIDADE NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
submetido ao curso de Arquitetura e
Urbanismo do Centro Tecnológico da
Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito parcial para a obtenção do
título de Bacharel em Arquitetura e
Urbanismo.

Orientadora: Prof^a. Adriana Marques
Rossetto, Dra.

Florianópolis

2026

Reis, Ramon Ribeiro dos

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E OS DIREITOS À
MORADIA E À CIDADE NO BRASIL / Ramon Ribeiro dos Reis ;
orientadora, Adriana Marques Rossetto, 2026.

52 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro
Tecnológico, Graduação em Arquitetura e Urbanismo,
Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Arquitetura e Urbanismo. 2. Programa Minha Casa
Minha Vida. 3. Direito à moradia. 4. Direito à cidade. I.
Rossetto, Adriana Marques. II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III.
Título.

À minha noiva, Mariane, por todo o amor,
apoio e incentivo ao longo dessa
caminhada. Esta conquista também é
sua.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho representa um grande marco na minha trajetória acadêmica, por isso, agradeço imensamente a todos que contribuíram para a conclusão de mais essa etapa em minha vida.

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me conceder clareza, sabedoria e perseverança ao longo desta caminhada.

À minha família, principalmente à minha noiva, pelo apoio incondicional, incentivo constante e compreensão nos momentos de maior dificuldade. Todos foram, de alguma forma, fundamentais para que eu chegasse até aqui.

Agradeço em especial à minha orientadora, pelas orientações, pelo incentivo, pela paciência e por toda e determinação e apoio durante todo desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos que estiveram junto a mim, tornando essa jornada mais leve.

Obrigado!

RESUMO

O direito à moradia é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, incluído expressamente pela Emenda Constitucional nº 26/2000 e um direito humano reconhecido internacionalmente, sua efetivação depende da implementação de políticas públicas capazes de garantir moradia digna e sua inserção na cidade. Portanto, o intuito desse trabalho é analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como uma política habitacional federal, levando em conta sua contribuição para o exercício do direito à moradia e suas restrições em relação ao direito à cidade. A pesquisa é de caráter exploratório e foi realizada por meio de revisão bibliográfica e documental, tendo como base a análise da legislação, de documentos institucionais e acadêmicos que tratam do assunto, entre os anos de 2009 e 2025.

Primeiro são discutidos os fundamentos do direito à moradia, moradia adequada, direito à cidade e o déficit habitacional brasileiro. Na sequência, analisa-se a criação e as principais reformulações do PMCMV, passando pelo programa Casa Verde e Amarela (PCVA), e os efeitos sobre a política de habitação no Brasil. Os resultados do presente trabalho demonstram que o programa representou um grande avanço no combate ao déficit habitacional, permitindo a ampliação do acesso à moradia pela população de baixa renda e a retomada do papel do Estado na política habitacional. No entanto, evidenciam que a produção de moradias, por si só, não garante a efetivação plena do direito à moradia, sendo indispensável a articulação com o direito à cidade, especialmente quanto à localização dos empreendimentos, à infraestrutura urbana, ao acesso aos serviços públicos e à mobilidade.

Palavras-chave: Programa Minha Casa, Minha Vida; direito à moradia; direito à cidade; déficit habitacional; política habitacional.

ABSTRACT

The right to housing is a social right enshrined in Article 6 of the 1988 Federal Constitution expressly included by Constitutional Amendment No. 26/2000 and an internationally recognized human right; its realization depends on the implementation of public policies capable of ensuring dignified housing and its integration into the urban fabric. Therefore, this study aims to analyze the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV) as a federal housing policy, considering its contribution to the exercise of the right to housing and its limitations regarding the right to the city. This exploratory research was conducted through a bibliographic and documentary review, based on an analysis of legislation and institutional and academic documents addressing the subject between 2009 and 2025.

First, the study discusses the foundations of the right to housing, adequate housing, the right to the city, and Brazil's housing deficit. Subsequently, it analyzes the creation and major reformulations of the PMCMV including the transition to the Casa Verde e Amarela Program (PCVA) and their effects on housing policy in Brazil. The results demonstrate that the program represented a significant advance in combating the housing deficit, expanding access to housing for the low-income population and reviving the State's role in housing policy. However, the findings also reveal that housing production alone does not guarantee the full realization of the right to housing; integration with the right to the city is essential, particularly regarding the location of developments, urban infrastructure, access to public services, and mobility.

Keywords: Programa Minha Casa, Minha Vida; right to housing; right to the city; housing deficit; housing policy.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Componentes da moradia adequada.....	17
QUADRO 2 - Componentes e Subcomponentes do Déficit Habitacional.....	22
QUADRO 3 - Componentes e Subcomponentes da Inadequação de Domicílios...	23

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PMCMV: contratações e entregas por faixa de renda (2009–2020).....35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FAR Fundo de Arrendamento Residencial

FDS Fundo de Desenvolvimento Social

FJP Fundação João Pinheiro

MCID Ministério das Cidades

OMS Organização Mundial de Saúde

ONU Organização das Nações Unidas

PCVA Programa Casa Verde e Amarela

PMCMV Programa Minha Casa, Minha Vida

PSR Pessoa em Situação de Rua

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE.....	15
2.1	A MORADIA COMO DIREITO SOCIAL.....	15
2.2	MORADIA ADEQUADA.....	16
2.3	O DIREITO À CIDADE.....	18
2.4	O DÉFICIT HABITACIONAL.....	21
3	O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA.....	27
3.1	ANTECEDENTES DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL.....	27
3.2	A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	28
3.3	ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA.....	29
3.4	REFORMULAÇÕES DO PMCMV.....	31
4	ANÁLISE DO PMCMV: DIREITO À MORADIA E À CIDADE.....	34
4.1	O PMCMV E O DÉFICIT HABITACIONAL: AVANÇOS E LIMITES.....	34
4.2	INSERÇÃO URBANA E DIREITO À CIDADE NO PMCMV.....	36
4.3	RETOMADA DO PMCMV EM 2023.....	39
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
	REFERÊNCIAS.....	44

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de estudo o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), analisado a partir de sua relação com a promoção do direito à moradia e do direito à cidade no Brasil. No ordenamento jurídico brasileiro, a moradia é um direito social reconhecido desde sua inclusão no art. 6º da Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000 (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000). Contudo, a efetivação desse direito não se restringe somente ao acesso a uma unidade habitacional, dado que também abrange condições de inserção urbana da moradia, considerando aspectos como localização e o acesso aos seus serviços urbanos.

A criação do PMCMV deve ser compreendida a partir do processo normativo que antecedeu sua consolidação na legislação brasileira. Inicialmente, mediante a Exposição de Motivos Interministerial nº33/2009, foram apresentadas as justificativas oficiais para a elaboração do programa, sustentadas pela necessidade do enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, ao mesmo tempo em que se buscava minimizar os impactos econômicos da crise financeira internacional sobre a economia nacional, por meio da adoção de medidas anticíclicas (BRASIL, 2009a). Em 2009, ano de lançamento do programa, o déficit habitacional era estimado em 5,998 milhões de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012).

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP), no ano de 2024 o déficit habitacional brasileiro era de 5.773.983 domicílios, correspondendo a 7,4% do total de residências particulares no país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2026). Embora os números indiquem uma redução em relação aos anos anteriores, sobretudo, considerando o crescimento populacional brasileiro nesse período, o déficit habitacional ainda permanece significativo. Isso demonstra que, mesmo após mais de uma década de políticas habitacionais, a promoção do direito à moradia permanece como um dos principais desafios das políticas públicas sociais no Brasil.

Diante desse contexto, o presente trabalho pretende analisar quais foram os principais avanços do PMCMV na ampliação do acesso à moradia e quais limites o programa apresentou quanto à localização dos empreendimentos, infraestrutura urbana e acesso aos serviços da cidade?

Portanto, o objetivo geral deste estudo é analisar o PMCMV como política habitacional federal, considerando sua atuação na promoção do direito à moradia e suas limitações em relação ao direito à cidade. Para tanto, os objetivos específicos consistem em: (a) apresentar os fundamentos do direito à moradia, moradia adequada, do direito à cidade e do déficit habitacional; (b) descrever a criação, funcionamento e principais fases do programa; (c) apresentar e discutir os principais efeitos urbanos do programa, especialmente quanto à localização dos empreendimentos, infraestrutura, segregação socioespacial e seus resultados no enfrentamento do déficit habitacional; (d) apresentar e discutir as principais alterações implementadas na retomada do PMCMV no ano de 2023, e suas contribuições para o aprimoramento do programa no âmbito da inserção urbana dos empreendimentos.

A importância do desenvolvimento deste estudo decorre do fato de que o déficit habitacional e a falta de acesso à moradia adequada afetam diretamente a qualidade de vida, segurança e o bem-estar de milhões de brasileiros, principalmente aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Além disso, essa problemática está intrinsecamente relacionada à questão urbana e à luta pelo direito à cidade, pois o acesso à cidade é fundamental para o exercício da cidadania e para a inclusão social. Diante disso, se torna essencial que as políticas públicas para o enfrentamento do déficit habitacional e promoção do acesso à moradia sejam analisadas e avaliadas quanto à sua eficácia, impactos e contribuição para a promoção dos direitos humanos e da justiça social.

A metodologia adotada compreende uma revisão bibliográfica e documental. A pesquisa adota um caráter exploratório, que, de acordo com Gil (2008, p.41) visa proporcionar maior compreensão do problema, tornando-o mais claro. Dessa forma, busca-se ampliar a compreensão do entendimento sobre o tema, e assim facilitar a análise crítica da bibliografia. A pesquisa bibliográfica fundamenta a discussão conceitual sobre moradia adequada, direito à cidade e déficit habitacional. Enquanto a pesquisa documental se aprofunda nas legislações, dados institucionais e documentos relacionados ao PMCMV, no recorte temporal de 2009 a 2025.

O presente trabalho está organizado da seguinte forma: após essa introdução, o segundo capítulo apresenta a fundamentação teórica sobre direito à moradia, a moradia adequada, do direito à cidade e do déficit habitacional; no terceiro capítulo, será abordada a trajetória do PMCMV e suas principais

reformulações ao longo do período analisado, de 2009 a 2025; no quarto capítulo, serão discutidas as análises sobre o programa, com a finalidade de evidenciar suas potencialidades e limitações. Por fim, serão apresentadas as conclusões do estudo.

2 DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os conceitos de direito à moradia, moradia adequada, direito à cidade e déficit habitacional. A partir da compreensão desses conceitos, busca-se compreender o papel do Estado na promoção do direito à moradia e do direito à cidade e no enfrentamento do déficit habitacional. Essa leitura se fará a partir da análise normativa que dá embasamento legal a esses direitos e também a partir de leituras bibliográficas que descrevem estes conceitos, buscando a compreensão da sua interrelação.

Essas definições são relevantes para permitir a análise da implementação e execução do PMCMV, entre 2009 a 2025, além de suas alterações normativas mais relevantes ao longo do período.

2.1 A MORADIA COMO DIREITO SOCIAL

No âmbito internacional, a moradia é reconhecida como um direito humano desde 1948, com início na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948). Nesse documento, o direito à moradia é enunciado no parágrafo 1 do artigo 25, o qual estabelece que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e 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 fora de seu controle (Nações Unidas, 1948, p. 1, tradução nossa).

Observa-se que o direito à moradia está inserido em um conjunto mais amplo de direitos relacionados à dignidade e ao bem-estar humano. A moradia não aparece como algo isolado, e quando relacionado ao espaço urbano, permite compreender que esse direito também envolve o acesso a serviços, infraestrutura e condições de vida adequadas no âmbito urbano.

No Brasil, o direito à moradia é reconhecido como um direito social, no art. 6º da Constituição Federal de 1988, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 26/2000: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a

moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Brasil, 2000, art. 6º). O direito à moradia passa a ser reconhecido como direito social a todos os brasileiros, como um direito amplo, não se limitando apenas a uma casa para morar (Brasil, 2023d) .

A partir desse reconhecimento do direito à moradia no plano internacional e constitucional, entende-se que o Estado brasileiro assume a responsabilidade pela sua efetivação, especialmente por meio da implementação de políticas públicas habitacionais. O dever do Estado em assegurar o direito à moradia decorre da própria Constituição Federal de 1988. O art. 6º reconhece a moradia como direito social, enquanto o art. 23, IX, estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais. Logo, compreende-se que não se trata apenas de um direito estabelecido na constituição, mas sim um dever estatal implementar políticas públicas para garantir a efetivação (BRASIL, 1988).

2.2 MORADIA ADEQUADA

O conceito de moradia adequada está intimamente relacionado ao direito à moradia como direito humano, sendo reconhecido internacionalmente como um elemento fundamental para o bem-estar físico e social e para a garantia de uma vida digna. Nesse contexto, não basta a existência de uma mera edificação, mas a garantia de condições mínimas que assegurem segurança, habitabilidade, acesso aos serviços urbanos e localização adequada (ONU, 1991).

Em 1991, o conceito moradia adequada foi desenvolvido de forma mais detalhada através do Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, ao interpretar o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O documento estabelece que o direito à moradia não deve ser compreendido de maneira restritiva, limitado à existência de um teto ou de uma unidade habitacional, mas como o direito de viver em um local com segurança, paz e dignidade. Para isso, definiu-se um conjunto de critérios indispensáveis à caracterização de uma moradia adequada, os quais estão sintetizados no Quadro 1 (ONU, 1991).

QUADRO 1 - COMPONENTES DA MORADIA ADEQUADA

Componente	Definição
Segurança jurídica da posse	A moradia é adequada se os seus ocupantes possuem algum grau de segurança de posse que garanta a proteção jurídica contra despejos forçados, assédio e outras ameaças.
Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura	A moradia é adequada se os seus ocupantes possuem acesso à água potável, energia para cozinhar, aquecer e iluminar, saneamento básico, espaço para armazenamento de alimentos, coleta de lixo, drenagem do terreno e a serviços de emergência.
Economicidade	A moradia é adequada se os custos financeiros da habitação não comprometam outras necessidades básicas.
Habitabilidade	A moradia é adequada se garantir a proteção contra o frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento e de outras ameaças à saúde e que garanta a proteção física dos ocupantes.
Acessibilidade	A moradia é adequada se for acessível a todos os grupos que têm direito à ela, considerando as necessidades específicas de grupos em situação de vulnerabilidade ou que vivem em áreas de risco.
Localização	A moradia é adequada se estiver localizada em áreas que permitam o acesso a oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais
Adequação cultural	A moradia é adequada se considerar as diferenças culturais, permitindo a expressão da identidade cultural e da diversidade habitacional, sem que os processos de modernização da habitação não comprometam essas dimensões culturais.

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Organização das Nações Unidas (1991).

Dentre os primeiros critérios que compõem o documento, destaca-se que uma moradia adequada demanda de uma infraestrutura digna, acesso a serviços e segurança quanto à posse. A segurança de posse está relacionada à segurança

que os moradores possuem contra despejos forçados, expulsões indevidas e outras formas de insegurança relacionadas ao direito de permanecer na moradia. Já a disponibilidade de serviços essenciais assegura que a moradia refere-se à existência de infraestrutura básica, como acesso à água potável, saneamento básico, energia, iluminação adequada, armazenamento correto dos alimentos e coleta de resíduos. Esses elementos são indispensáveis para garantir promoção e preservação da saúde, dignidade e bem-estar dos moradores (ONU, 1991).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2020), longos períodos de deslocamento, dificuldades de acesso aos serviços públicos e a limitação da mobilidade urbana estão relacionados aos quadros de estresse, redução do tempo de lazer, a diminuição do tempo destinado ao convívio familiar e à limitação do acesso aos serviços sociais. Nesse contexto, a localização da moradia ultrapassa a dimensão física da habitação, influenciando diretamente a qualidade de vida e determinantes das condições de saúde e bem-estar da população. A habitação deve estar inserida em áreas que possibilitem acesso ao trabalho, aos serviços de saúde, à educação, ao transporte público e aos demais equipamentos urbanos, evitando a segregação espacial e promovendo o exercício do direito à cidade (ONU, 1991). Assim, a habitação deve estar inserida em áreas que possibilitem o acesso ao trabalho, aos serviços de saúde, à educação, ao transporte público e aos demais equipamentos urbanos, evitando a segregação espacial e promovendo o exercício do direito à cidade (ONU, 1991).

Portanto, sob essa perspectiva, o direito à moradia não depende apenas da produção de moradias, mas também da inserção dessas habitações em espaços urbanos que garantam acesso aos serviços públicos, às oportunidades de trabalho, à mobilidade, buscando assegurar a oferta de uma vida digna aos moradores. Sendo assim, as políticas habitacionais devem considerar não apenas o número de moradias produzidas, mas também assegurar aspectos qualitativos que garantam o direito à moradia adequada. Diante do exposto, evidencia-se que a discussão sobre moradia adequada está intrinsecamente vinculada ao direito à cidade, uma vez que a qualidade da habitação depende, também, das condições urbanas em que ela se insere.

2.3 O DIREITO À CIDADE

O direito à cidade constitui um amplo campo de discussão no debate urbano, tanto no âmbito internacional quanto nacional, a formulação desse conceito é atribuída ao filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, em sua obra *O Direito à Cidade*, publicada em 1968. Embora a ideia seja desenvolvida ao longo de toda a obra, uma das suas formulações mais claras aparece quando o autor afirma:

"O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade."
(LEFEBVRE, 2008, p. 134)

A partir dessa formulação, compreende-se que o direito à cidade não se limita ao acesso físico ao espaço urbano, mas envolve um conjunto de dimensões necessárias à vida na cidade. O direito à liberdade, expressa a possibilidade de usufruir dos espaços urbanos, e participar da vida social, política e cultural da cidade; o direito à individualização na socialização, indica que o cidadão pode expressar sua individualidade nas relações sociais, sendo a cidade o espaço do encontro, da convivência e da troca; o direito à obra, se refere à participação dos habitantes nas decisões e transformações da cidade, com a possibilidade de intervir, decidir e contribuir, na produção do espaço urbano; já o direito à apropriação, se relaciona com a possibilidade de usufruir de seus espaços, serviços, oportunidades e experiências (LEFEBVRE, 2008). Nesse sentido, a cidade não deve ser compreendida apenas como resultado da ação do Estado, ou dos interesses do mercado imobiliário, mas como espaço produzido também pela participação dos seus habitantes.

Além disso, Lefebvre (2008) destaca a diferença entre o habitat e habitar, aspecto diretamente relacionado à discussão sobre a moradia no contexto urbano. O habitat pode ser compreendido como o espaço físico da moradia, articulado a infraestrutura urbana, aos serviços, e aos equipamentos públicos. O habitar por sua vez, compreende o uso e a apropriação desses espaços, e as relações sociais que são construídas gerando o sentimento de pertencimento. Com base nessa interpretação, a moradia ganha um sentido ampliado quando relacionado com o habitar. Ela não se restringe apenas ao objeto, nem à função de abrigo, mas passa

a ser compreendida como parte do conjunto de direitos relacionados ao direito à cidade.

A relação entre moradia, sentimento de pertencimento e direito à cidade também é destacada por Tavolari (2016), ao afirmar que:

“Não ter casa não significa apenas não poder permanecer fisicamente na cidade, mas não pertencer a seus laços sociais. Conseguir emprego ou usufruir da maioria dos serviços públicos tornam-se tarefas praticamente impossíveis sem endereço fixo, por exemplo. Com a negação do direito à moradia e do acesso à habitação, o pertencimento à cidade também é negado [...]” (TAVOLARI, 2016, p. 106).

A reflexão de Tavolari (2016), contribui para aproximar o direito à moradia do direito à cidade. Não é possível efetivar o direito à cidade, sem promover também o acesso a uma moradia adequada. Essa relação pode ser observada de forma mais evidente na PSR, sem a moradia diversos outros direitos são negados, pois a falta de moradia e de endereço fixo dificulta o acesso ao trabalho e a serviços urbanos essenciais para viver uma vida digna. Essas limitações ampliam a dificuldade de reinserção dessa população na sociedade.

Nesse debate, Jacobi (1986, p. 23) relaciona o direito à cidade ao exercício da cidadania e afirma que “todos têm direito à cidade e têm direito de se assumirem como cidadãos”. O autor também destaca que o direito à cidade significa o “direito à vida urbana, à habitação e à dignidade”, reforçando a compreensão da moradia como elemento essencial do direito à cidade.

A discussão sobre direito à cidade no Brasil ganhou maior relevância a partir da década de 1980, no contexto das lutas pela reforma urbana. Nesse período, a dificuldade de acesso à terra urbanizada, marcada pelos altos custos, e pela especulação imobiliária passou a fazer parte dessa pauta pois contribuía para a segregação socioespacial (Bassul, 2002). Nesse sentido, Jacobi (1986), afirma que a “cidade não pode mais ser mercadoria nas mãos dos que lucram com ela.” Ou seja, a cidade não deveria ser tratada apenas como objeto de especulação, mas como espaço de realização da cidadania e do direito à cidade.

A trajetória de reivindicações sociais e políticas contribuiu para que, posteriormente, essa discussão fosse incorporada à legislação brasileira por meio da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. O art. 2º da lei estabelece

que a política urbana tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” e, em seu inciso I, prevê a “garantia do direito a cidades sustentáveis”, compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001). A lei passa, então, a relacionar a moradia ao direito à cidade uma vez que a associa ao acesso à terra urbana, à infraestrutura, aos serviços públicos, ao transporte, ao saneamento ambiental, ao trabalho e ao lazer.

2.4 O DÉFICIT HABITACIONAL

O déficit habitacional é um importante indicador para o planejamento de políticas públicas voltadas à moradia. Segundo a FJP (2026, p. 10), o déficit habitacional está relacionado ao “número de moradias necessárias para a solução de necessidades básicas habitacionais em determinado momento”. Esse conceito não se relaciona apenas à escassez de moradias, mas também a habitações sem condições de serem habitadas, como moradias improvisadas ou construídas com materiais precários em suas paredes externas e casos em que o custo do aluguel compromete excessivamente a renda familiar comprometendo outras necessidades básicas (FJP, 2026).

A mensuração do déficit habitacional brasileiro realizado pela FJP, considera três componentes, sendo eles a habitação precária, coabitação e ônus excessivo com o aluguel urbano. A soma destes componentes resulta no déficit habitacional (FJP, 2026). Cabe ressaltar que, segundo a FJP (2025) essa metodologia ainda não incorpora diretamente a população em situação de rua (PSR), devido a dificuldades técnicas e metodológicas, porém ressalta:

“a abordagem das políticas de acesso à moradia para esse público não pode prescindir da discussão sobre política de habitação, especulação imobiliária, função social da propriedade, entre outros temas que contornam essa questão.” (FJP, 2025)

Embora a PSR ainda não seja incorporada no cálculo do déficit habitacional, sua condição evidencia a necessidade de políticas públicas habitacionais

direcionadas a grupos em situação grave de vulnerabilidade. A distinção técnica entre os componentes e subcomponentes quanto a composição do déficit habitacional, são exemplificados no quadro 2:

QUADRO 2 - COMPONENTES E SUBCOMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL

Componentes	Subcomponentes	Definição
Habitação precária	Domicílios improvisados	Compreende a espaços precários adaptados para uso como moradia, nos quais não é possível distinguir cômodos ou separação funcional adequada às funções domésticas. Esses domicílios geralmente não possuem acesso a serviços urbanos básicos, como abastecimento de água, energia elétrica, saneamento e coleta de lixo.
	Domicílios rústicos	Compreende os domicílios construídos predominantemente com materiais precários nas paredes externas do domicílio, como taipa sem revestimento, madeira reaproveitada ou outros materiais precários.
Coabitação	Cômodos	Compreende os domicílios localizados em casas de cômodos, cortiços, ou outras formas de habitação coletiva precárias, desde que não sejam cedidos pelo empregador.
	Unidades domésticas conviventes	Ocorre quando, no mesmo domicílio, coexistem ao mesmo tempo pelo menos um núcleo familiar secundário e um adensamento superior a dois moradores por dormitório.
Ônus excessivo com aluguel urbano	-	Ocorre em domicílios urbanos com renda domiciliar de até três salários mínimos, quando o custo do aluguel supera 30% da renda total.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Fundação João Pinheiro (2026, p. 46, 53 e 59).

Outra questão importante de destacar é a diferença entre os conceitos de déficit habitacional e inadequação de domicílios. De acordo com a FJP (2026), o déficit habitacional está relacionado à necessidade de reposição ou ampliação do estoque de moradias, para suprir a demanda, abrangendo situações em que as famílias vivem em habitações precárias, em condição de coabitação ou comprometem excessivamente a renda domiciliar com aluguel urbano, como

exemplificado no quadro 2. Portanto, se refere a um indicador de caráter quantitativo, pois evidencia a necessidade de ampliar o acesso à moradia, seja pela produção de novas habitações ou por mecanismos alternativos de promoção do acesso à moradia, como subsídios ao aluguel, ou locação social.

A inadequação de domicílios, por sua vez, diz respeito ao déficit qualitativo, estando “relacionada às características dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida dos moradores.” (FJP, 2025, p. 12). Os componentes de classificação de uma moradia como inadequada são exemplificados no quadro 3, abaixo:

QUADRO 3 - COMPONENTES E SUBCOMPONENTES DA INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS

Componentes	Subcomponentes	Definição
Inadequação de Infraestrutura urbana	Abastecimento de água	Compreende os domicílios que não possuem ligação à rede geral de abastecimento de água, que não são abastecidas diariamente ou que não possuem canalização interna.
	Esgotamento sanitário	Compreende os domicílios que não possuem esgotamento sanitário adequado, como em casos de utilização de fossa rudimentar, vala, rio ou mar.
	Coleta de lixo	Compreende os domicílios que não possuem coleta de lixo adequada, como lixo queimado, enterrado na propriedade ou jogados em terrenos baldios.
	Energia elétrica	Compreende os domicílios que não possuem acesso à rede de energia elétrica ou em casos que não ela não ocorra diariamente ou em tempo integral.

(conclusão)

Componentes	Subcomponentes	Definição
Inadequação edilícia	Inexistência de armazenamento de água	Compreende os domicílios que não possuem reservatórios de água.
	Número de cômodos igual ao número de dormitórios	Compreende os domicílios em que todos os cômodos servem como dormitórios, com exceção do banheiro.
	Cobertura inadequada	Compreende os domicílios que possuem cobertura consideradas inadequadas compostas predominantemente por outros materiais distintos de telha como zinco, alumínio, chapas de metal, ou que tenham somente a laje de concreto como cobertura.
	Ausência de banheiro exclusivo	Compreende os domicílios que não possuem acesso exclusivo dos moradores à um banheiro com chuveiro e vaso sanitário.
	Piso inadequado	Compreende os domicílios que possuem piso de terra.
Inadequação fundiária	-	Compreende os domicílios em que pelo menos um dos moradores detém a posse da moradia, mas não possui a propriedade regular total ou parcial do terreno onde ela se encontra.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Fundação João Pinheiro (2025).

A apresentação do conceito de inadequação de domicílios e de sua composição, tem como objetivo diferenciar esse indicador do déficit habitacional. Embora ambos expressem dimensões relevantes da problemática habitacional, e sejam importantes para o desenvolvimento de políticas habitacionais direcionadas, este trabalho terá como foco a análise do déficit habitacional em território nacional.

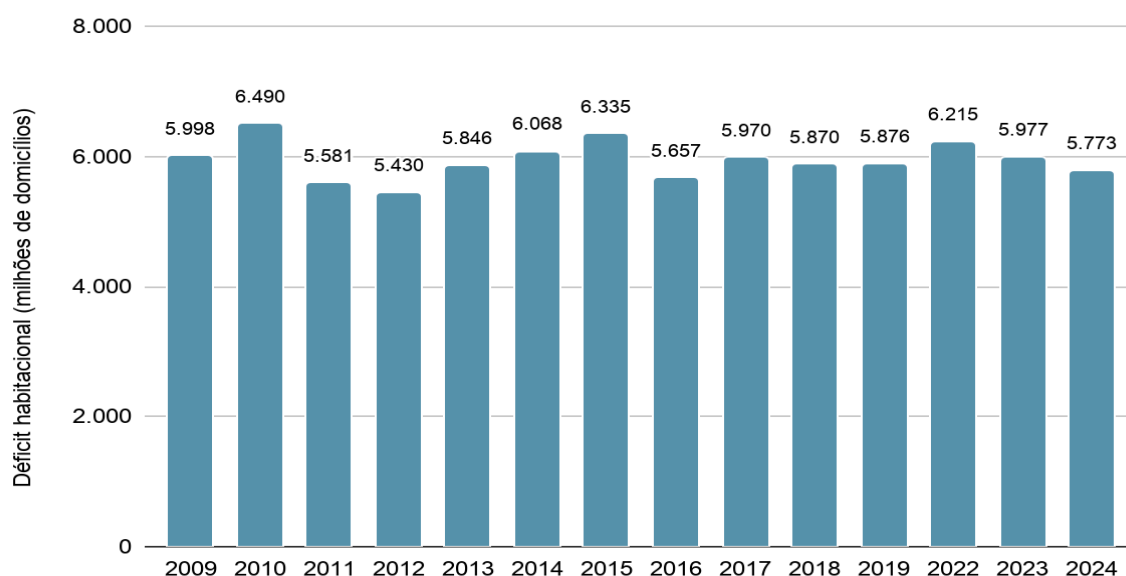
Cabe ressaltar que a PSR, apesar de ainda não ser incorporada diretamente nesses indicadores, também expressa uma preocupação central na questão habitacional no Brasil. Segundo a FJP (2025, p.15) estima-se que haja

254.100 famílias nessa situação no Brasil. De acordo com a análise desses indicadores, componentes e subcomponentes habitacionais, contribuem para compreender as múltiplas dimensões da problemática habitacional, reforçando a importância de políticas públicas habitacionais desenvolvidas de acordo com cada necessidade.

É fundamental conhecer a evolução histórica do déficit habitacional brasileiro para compreender os motivos pelos quais ainda se enfrenta esse problema nos dias atuais. Com base nos relatórios publicados pela FJP é possível observar a evolução do déficit habitacional ao longo do período de 2009 a 2024. Porém, os dados precisam ser interpretados com cautela, pois os relatórios foram produzidos em momentos diferentes, passaram por atualizações metodológicas aos longo dos anos e por mudanças nas bases de dados e revisões das estimativas.

O Gráfico 1 demonstra, de forma comparativa, como o déficit habitacional se manteve estável ao longo do período analisado, de 2009 a 2024. Cabe ressaltar que durante a pandemia da Covid-19, os anos de 2020 e 2021 não foram incluídos devido à dificuldade na coleta de dados pelo IBGE, comprometendo a disponibilidade de informações comparáveis nesse período (FJP, 2022).

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO ENTRE 2009 E 2024



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Fundação João Pinheiro (2012; 2015; 2016; 2018; 2021; 2023; 2024; 2025; 2026).

Nota: Não foram incluídos dados referentes aos anos de 2020 e 2021 em razão das dificuldades de coleta de dados pelo IBGE durante a pandemia da Covid-19 (FJP, 2022).

É relevante ao analisar que, apesar das variações anuais, os dados indicam que o déficit habitacional brasileiro permaneceu em patamar elevado durante todo período analisado, oscilando entre aproximadamente 5,4 milhões e 6,4 milhões de domicílios. Essa permanência reforça que a questão habitacional não se restringe à produção de novas unidades, mas também envolve localização, infraestrutura urbana, acesso a serviços e condições de permanência das famílias na moradia.

Segundo a análise de Bonduki (2009), às famílias brasileiras que possuem menor renda estiveram historicamente associadas às maiores dificuldades de acesso à moradia adequada, o que justifica a priorização desse segmento nas políticas habitacionais. Nesse contexto, o Capítulo 4 apresentará a análise da distribuição do déficit habitacional por faixa de renda, permitindo compreender como essa realidade se manifesta no período estudado (BONDUKI, 2009).

Em suma, a criação do PMCMV surge como uma proposta estatal ao enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, buscando proporcionar às famílias em situação de vulnerabilidade econômica e de baixa renda uma moradia adequada por meio de subsídios e condições facilitadas de financiamento. A criação e a evolução desse programa serão analisadas no capítulo seguinte, com o objetivo de compreender sua estrutura, suas reformulações e sua contribuição para a política habitacional brasileira (BRASIL, 2009; BONDUKI, 2009).

3 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Concluída a discussão acerca do direito à moradia adequada e de sua relação com o direito à cidade, este capítulo volta-se ao objeto central desta pesquisa: o PMCMV. Criado por meio da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com o objetivo de ampliar o acesso à moradia para famílias de diferentes faixas de renda e contribuir para a redução do déficit habitacional brasileiro, o programa representou um importante marco na política habitacional do país (BRASIL, 2009b).

O presente capítulo busca compreender a evolução do PMCMV, abordando seu contexto de criação, seus antecedentes, seus fundamentos e as principais reformulações ocorridas ao longo de sua implementação.

3.1 ANTECEDENTES DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Conforme destaca Bonduki (1994, p. 711), "a questão habitacional é assumida pelo Estado e pela sociedade como uma questão social, dando início a uma ainda incipiente política habitacional no país". Esse reconhecimento marca a trajetória das políticas habitacionais brasileiras, evidenciando que o acesso à moradia não era apenas uma questão individual, mas sim um trabalho do Estado, que passou a desempenhar papel mais ativo na formulação de estratégias voltadas ao enfrentamento da falta de moradia.

O déficit habitacional foi intensificado ao longo do século XX, em decorrência do processo de urbanização, que resultou no aumento do êxodo rural e na rápida expansão das cidades brasileiras. Esse cenário reforçou a problemática habitacional, evidenciando, mais uma vez, a necessidade de uma atuação mais efetiva do Estado na formulação de políticas habitacionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012).

Nesse cenário, destaca-se a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), instituído pela Lei nº 4.380, de 1964, considerado um marco para a política habitacional brasileira. A partir dessa criação, estruturaram-se mecanismos de financiamento voltados à produção e aquisição de moradias através do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Dessa forma, o Estado passou a intervir de forma mais direta na construção habitacional e ampliou os investimentos no setor habitacional (BRASIL, 1964).

Apesar de sua relevância, o Banco Nacional de Habitação (BNH) enfrentou, ao longo do tempo, dificuldades financeiras e operacionais. Esse cenário levou a sua extinção em 1986, no contexto de reestruturação das políticas públicas do país. Com o fim do BNH, observou-se uma fragmentação da política habitacional, marcada pela descontinuidade das ações e pela ausência de um sistema nacional estruturado para o setor (BONDUKI, 1994).

Após esse período de descontinuidade, observou-se uma retomada da política habitacional brasileira nos anos 2000, marcada pela reorganização institucional do setor. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou um importante avanço ao reunir, em um único órgão, a formulação das políticas de habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento urbano. Na sequência, a Política Nacional de Habitação (PNH), instituída em 2004, estabeleceu diretrizes para ampliar o acesso à moradia e fortalecer o planejamento das ações habitacionais, criando as bases institucionais que antecederam a implementação do PMCMV (BRASIL, 2004; Nabil Bonduki, 2008).

Embora diversos avanços tenham sido alcançados na organização da política habitacional, o déficit habitacional permaneceu elevado e exigiu a adoção de medidas mais abrangentes. Diante desse cenário, foi instituído o PMCMV, que passou a ocupar papel central na política habitacional brasileira e será analisado na próxima seção.

3.2 A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Na Exposição de Motivos Interministerial nº33/2009, foram apresentadas as justificativas oficiais para a elaboração do programa, sustentadas pela necessidade do enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, ao mesmo tempo em que se buscava minimizar os impactos econômicos da crise financeira internacional sobre a economia nacional, por meio da adoção de medidas anticíclicas (BRASIL, 2009a). Esse documento deu origem à Medida Provisória nº459/2009, convertida posteriormente na lei nº 11.977 de 2009.

Em 2009, o país apresentava um déficit habitacional de cerca de 5,8 milhões de domicílios, concentrado principalmente nas famílias de menor renda, especialmente aquelas com renda de até R\$1.200,00 mensais, evidenciando a necessidade de políticas públicas direcionadas a esse público. Diante desse

cenário, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) já apontava a necessidade de ampliar a produção habitacional e fortalecer as políticas públicas capazes de enfrentar esse problema em larga escala (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012; BRASIL, 2009).

Em 2008, diante da crise financeira internacional, que gerou impactos significativos na economia brasileira, especialmente nos setores da construção civil e do crédito habitacional, o PMCMV foi concebido como uma medida anticíclica, buscando enfrentar o déficit habitacional e estimular a atividade econômica por meio da geração de empregos e investimentos no setor da construção civil (BRASIL, 2009a; BONDUKI, 2009). O PMCMV articulou objetivos sociais e econômicos, consolidando-se como uma estratégia estatal de resposta à desaceleração econômica internacional.

Embora diversos setores tenham sido prejudicados nesse período, o setor da construção civil ainda se destacava pela elevada capacidade de geração de empregos diretos e indiretos, além de sua influência sobre outros segmentos da cadeia produtiva, configurando-se como uma ferramenta importante de estímulo à atividade econômica em períodos de desaceleração. Em razão disso, o PMCMV reforçou a construção civil como vetor de dinamização econômica, articulando políticas habitacionais e estratégias de desenvolvimento (BRASIL, 2009a; KRAUSE et al., 2013).

O PMCMV articulou políticas habitacionais e econômicas, ao mesmo tempo em que buscou enfrentar o déficit habitacional e estimular a economia por meio do setor da construção civil (BRASIL, 2009a; KRAUSE et al., 2013).

3.3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA

Instituído em 7 de julho de 2009, por meio da Lei nº 11.977, o PMCMV teve como principal objetivo a produção e o financiamento de moradias destinadas às famílias de diferentes faixas de renda, consolidando-se como a principal política habitacional do Governo Federal. O programa foi estruturado para ampliar o acesso à casa própria e reduzir o déficit habitacional por meio da concessão de subsídios e de mecanismos de financiamento habitacional (BRASIL, 2009b).

Como forma de atender às diferentes condições socioeconômicas da população, o programa foi organizado em faixas de renda familiar, com critérios

específicos de acesso e concessão de subsídios proporcionais à capacidade financeira dos beneficiários. A implementação do PMCMV ocorreu de forma integrada entre o Ministério das Cidades, responsável pela coordenação da política habitacional, e a Caixa Econômica Federal, responsável pela operacionalização dos financiamentos, análise das propostas e execução dos contratos previstos na Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009b).

Para ampliar o acesso à moradia formal, o PMCMV estruturou-se por meio da concessão de subsídios e de mecanismos de financiamento habitacional, facilitando o acesso à casa própria. Os subsídios reduziram os custos de aquisição dos imóveis, especialmente para as famílias de menor renda, enquanto o crédito habitacional possibilitou condições mais acessíveis de financiamento. A operacionalização desses mecanismos foi realizada pela Caixa Econômica Federal, conforme as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009b).

A União exerceu papel central na formulação, no financiamento e na indução da política habitacional. Coube ao Governo Federal estabelecer as diretrizes do programa, destinar os recursos necessários à sua execução e coordenar sua implementação em âmbito nacional, conforme previsto na Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009b).

A Caixa Econômica Federal atuou como principal agente operador e financeiro do PMCMV, sendo responsável pela análise das propostas de enquadramento no programa, contratação dos financiamentos, liberação dos recursos, acompanhamento da execução dos empreendimentos e gestão dos contratos firmados. Dessa forma, a instituição desempenhou papel fundamental na operacionalização do programa, assegurando a execução das diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009; BRASIL, 2009b).

A atuação municipal foi fundamental para a implementação do PMCMV, especialmente no que se refere à seleção dos beneficiários, à disponibilização de áreas para a implantação dos empreendimentos, à execução da infraestrutura urbana e à articulação do programa com o planejamento local. Essa atuação se insere nas diretrizes da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que atribui aos municípios papel central na ordenação do uso do solo urbano e na promoção da função social da cidade e da propriedade. Dessa forma, a implementação do programa em nível local contribuiu diretamente para a

configuração espacial dos empreendimentos habitacionais (BRASIL, 2001; BRASIL, 2009a).

Na implementação do PMCMV, o setor privado assumiu protagonismo na produção dos empreendimentos, com atuação de construtoras e incorporadoras. Essas empresas passaram a ser responsáveis pela execução das obras, articuladas aos mecanismos de financiamento e subsídios do programa, consolidando uma lógica de produção habitacional mediada pelo mercado (KRAUSE et al., 2013).

Diante disso, o PMCMV pode ser compreendido como uma política habitacional marcada pela forte participação do setor privado e pela rápida expansão da oferta habitacional, produção em larga escala em curto período de tempo. Conforme discutido por Cardoso e Aragão, esse modelo de política habitacional também abre espaço para críticas relacionadas aos seus efeitos territoriais, especialmente no que diz respeito à localização periférica dos conjuntos e à limitada integração urbana (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

3.4 REFORMULAÇÕES DO PMCMV

Diante das reformulações do PMCMV, o presente capítulo busca compreender as mudanças que ocorreram no período de 2009 a 2025. Considerando as principais mudanças do programa, desde sua criação em 2009, sua expansão nos anos seguintes, sua substituição pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) em 2021 e sua retomada, em 2023, com o restabelecimento do Minha Casa, Minha Vida. Dessa forma, é possível compreender as continuidades e transformações da política habitacional federal, bem como os desdobramentos da retomada do programa até 2025 (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2021; BRASIL, 2023c).

A primeira fase do PMCMV foi marcada pela produção habitacional em larga escala, com foco na criação de um milhão de novas moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos, com objetivo de enfrentamento ao déficit habitacional brasileiro. Instituído pela Lei nº 11.977/2009, o programa estruturou-se a partir da articulação entre subsídios públicos, financiamento habitacional e produção em grande volume, consolidando uma política voltada à rápida expansão da oferta habitacional (BRASIL, 2009b; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Durante a segunda fase do PMCMV, iniciada em 2010, a meta foi ampliada para a produção, aquisição, requalificação ou reforma de 2 milhões de unidades

habitacionais entre 2010 e 2014. Desse total, a legislação previa que, no mínimo, 220 mil unidades fossem destinadas, por meio de subvenção econômica, a beneficiários com renda de até R\$1.395,00, evidenciando a ampliação do programa e o reforço do atendimento às famílias de menor renda (BRASIL, 2011).

A terceira fase do PMCMV deu continuidade na produção habitacional e promoveu aperfeiçoamentos nos empreendimentos nas diretrizes técnicas e urbanísticas. A Portaria nº 269/2017 estabeleceu novas diretrizes para a elaboração dos projetos, atualizando as especificações mínimas das unidades habitacionais e os parâmetros urbanísticos dos empreendimentos financiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Essas mudanças representaram um grande avanço em relação às fases anteriores do programa, aprimorando a qualidade e a infraestrutura das moradias (BRASIL, 2017).

Em 2021, o PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, instituído pela Lei nº 14.118/2021. Em relação ao programa anterior, passou a atender famílias urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 e famílias rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00, sendo as subvenções da União destinadas prioritariamente às famílias urbanas com renda de até R\$ 4.000,00 e rurais com renda anual de até R\$ 48.000,00. Além disso, estabeleceu como metas o financiamento habitacional para 1,6 milhão de famílias até 2024, a regularização fundiária de 2 milhões de moradias e a melhoria habitacional de 400 mil residências. A nova política habitacional ampliou seu escopo de atuação ao incorporar, além da produção de novas moradias, ações de regularização fundiária, melhoria habitacional e requalificação de imóveis (BRASIL, 2021).

O PMCMV foi retomado em 2023 por meio da Medida Provisória nº 1.162, posteriormente convertida na Lei nº 14.620, de 2023 (BRASIL, 2023a; BRASIL, 2023b). Segundo a Exposição de Motivos que fundamentou a medida, os passivos habitacionais permaneciam expressivos em decorrência da redução dos investimentos federais nas cidades, cenário agravado pelos impactos da pandemia da Covid-19, que afetou principalmente a população de menor renda (BRASIL, 2023a). Com a retomada do programa, a nova legislação redefiniu as faixas de renda dos beneficiários, ampliando o limite de renda das famílias urbanas para até R\$8.000,00 mensais e das famílias rurais para até R\$96.000,00 anuais, além de restabelecer a divisão do programa em três faixas de renda. Também atualizou os

critérios para concessão de subsídios e financiamento habitacional, manteve as modalidades de regularização fundiária e melhoria habitacional e reforçou a atuação do Ministério das Cidades na coordenação da política habitacional, mantendo a Caixa Econômica Federal como principal agente operador do programa (BRASIL, 2023c).

Esse panorama evidencia que o PMCMV passou por diversas reformulações, e que, durante esse processo de aperfeiçoamento, algumas regras foram alteradas, como alterações nos critérios de financiamento, faixa de renda, nos subsídios e nas diretrizes de implementação do programa. Apesar dessas mudanças, manteve-se como eixo central da política habitacional a produção de moradias em larga escala, preservando a lógica de ampliação da oferta habitacional por meio da atuação do setor privado. Assim como observa Cardoso e Aragão (2013), esse modelo de programa, mesmo sendo significativo na produção habitacional, ainda assim levanta debates acerca dos seus efeitos sobre a inserção urbana dos empreendimentos e a efetivação do direito à moradia adequada (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

4 ANÁLISE DO PMCMV: DIREITO À MORADIA E À CIDADE

Entre 2009, ano de criação do PMCMV e o final de 2024 o Governo Federal já havia entregue 8,4 milhões de moradias, promovendo o acesso à moradia a milhões de famílias, especialmente aquelas de menor renda (BRASIL, 2025). É fundamental analisar a evolução do programa durante esse período levando em consideração não apenas a construção de moradias como também à localização dos empreendimentos, infraestrutura urbana e acesso aos serviços da cidade. Componente essencial da garantia do direito a cidades sustentáveis, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, como dever do Estado, segundo o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, art. 2º, inciso I).

Este capítulo retoma a questão central apresentada na introdução e busca analisar, com base na literatura estudada, em que medida o PMCMV contribuiu para ampliar o acesso à moradia no Brasil e quais limites apresentou quanto à inserção urbana dos empreendimentos, à infraestrutura urbana e ao acesso aos serviços da cidade, realizando um diagnóstico dos problemas encontrados traçando um paralelo com as mudanças implementadas na nova reformulação do programa implementada no ano de 2023.

4.1 O PMCMV E O DÉFICIT HABITACIONAL: AVANÇOS E LIMITES

Durante as fases I, II e III do PMCMV, segundo o Relatório de Avaliação do PMCMV, elaborado pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2020), já haviam sido contratadas mais de 6 milhões de unidades habitacionais, das quais mais de 5 milhões haviam sido entregues durante esse período. Em termos quantitativos, o PMCMV se tornou a maior política habitacional do país, superando a produção habitacional do BNH, que foi responsável pelo financiamento de aproximadamente 4,5 milhões de unidades habitacionais, das quais 33,5% foram destinadas a setores populares de menor renda (KRAUSE, 2024). A distribuição das unidades contratadas e entregues pelo PMCMV por faixa de renda são demonstradas na tabela 1, que segue:

TABELA 1 - PMCMV: CONTRATAÇÕES E ENTREGAS POR FAIXA DE RENDA (2009–2020)

	Contratações (Unidades)	Entregas (Unidades)	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
Faixa 1	1.910.546	1.493.180	97,4
Faixa 1,5	150.127	150.127	18,4
Faixa 2	3.108.378	3.108.378	357,8
Faixa 3	363.349	363.349	57,3
Em produção/estoque	608.595	0,00	21,9
Total	6.140.995	5.115.034	552,8

Fonte: Adaptado de Brasil (2020).

Entre 2009 e 2019, o PMCMV alcançou R\$ 552,8 bilhões em valores contratados, distribuídos em 6.140.995 unidades habitacionais contratadas (BRASIL, 2020). Esses recursos foram destinados para o atendimento das faixas 1, 1,5, 2 e 3 do programa. A faixa 1 do programa foi idealizada inicialmente para atender famílias com renda familiar de até três salários mínimos, porém, devido aos reajustes do valor do teto das faixas do programa e dos reajustes do salário mínimo no período, não é possível fazer uma relação direta entre as faixas de atendimento e a quantidade de salários mínimos.

No ano de 2009, segundo a FJP (2012), 90,1% do déficit habitacional concentrava-se nas famílias com renda de até três salários mínimos. Já em 2019 o Relatório de Avaliação do PMCMV apontava que 81% do déficit habitacional se concentrava nessa mesma faixa de renda (BRASIL, 2020). Embora tenha ocorrido uma redução percentual na concentração do déficit, os números ainda permaneciam elevados, sendo o grupo majoritariamente mais atingido pela necessidade habitacional.

Entre 2009 e 2019, conforme apresentado no gráfico 1 deste trabalho, o déficit habitacional permaneceu próximo de 6 milhões de unidades habitacionais ao longo de todo o período, passando de 5,998 milhões em 2009 para 5,876 milhões em 2019. Esses dados mostram uma certa estagnação do déficit, mesmo diante da expressiva produção do PMCMV. Contudo, segundo o Relatório de Avaliação do PMCMV (2020), esse resultado não significa necessariamente que o programa não

tenha produzido efeitos positivos, pois em sua avaliação, caso o PMCMV não existisse e se considerasse um cenário neutro o déficit em 2019 poderia ser superior em mais de 1,4 milhão de moradias.

Entre os argumentos levantados pelo relatório, destaca-se a interpretação de Maricato (2015), segundo a qual o PMCMV teve sua lógica mais voltada ao incentivo ao mercado imobiliário e ao setor da construção civil do que ao enfrentamento direto do déficit habitacional. Sob outra perspectiva, o relatório levanta a hipótese de que fatores não relativos à concepção e execução do programa possam ter afetado os resultados, considerando os dados até 2015 (BRASIL, 2020). No entanto, os dados posteriores, como demonstrado no gráfico 1 deste trabalho, demonstraram a continuidade do déficit habitacional no mesmo patamar pelos próximos anos.

Passadas as três primeiras fases do PMCMV, em 2020 o PMCMV foi substituído pelo PCVA. Durante os anos de 2020, 2021 e 2022, o governo federal entregou nesse período aproximadamente 1,6 milhão de moradias (BRASIL, 2022). Apesar da manutenção dos investimentos na área de habitação, em 2022 o déficit habitacional se elevou para 6,215 milhões de moradias. Esse cenário antecede a retomada do PMCMV, em 2023, tema que será abordado no último tópico deste capítulo.

Considerando esse percurso, o PMCMV representou um importante avanço da política habitacional brasileira ao ampliar o acesso à moradia. Apesar da produção habitacional em larga escala não ter sido suficiente para reduzir de forma expressiva o déficit, o programa possibilitou que muitas famílias conquistassem o acesso à moradia formal, e que outras fossem reassentadas fora de áreas de risco. (MUIANGA; KOWALTOWSKI, 2024). Entretanto, este estudo demonstra que a efetivação desse direito depende também da garantia do direito à cidade, de modo que a produção de novas moradias deve estar acompanhada de infraestrutura urbana, acesso aos serviços públicos, mobilidade e oportunidades que assegurem melhores condições de vida à população.

4.2 INSERÇÃO URBANA E DIREITO À CIDADE NO PMCMV

Quando se fala em direito à moradia é comum pensar primeiro na casa em si. Contudo, ao situarmos essa moradia no território, temos a sua localização, e a

forma como ela se integra no tecido urbano da cidade compõem a chamada inserção urbana. Quanto melhor localizada e mais bem servida de infraestrutura urbana, equipamentos sociais, serviços e mobilidade, mais valorizado se torna o imóvel ou mesmo a terra. Essa valorização traz consigo alguns reflexos sobre o tecido urbano, como a especulação imobiliária. Como destaca a Organização das Nações Unidas (ONU):

Os incorporadores e investidores privados estão dominando os sistemas habitacionais de uma forma sem precedentes, muitas vezes divorciando a habitação de sua função social ao tratá-la como uma mercadoria para especulação. As terras nas quais os assentamentos informais estão localizados e as moradias populares tornaram-se os principais alvos para firmas de private equity e fundos de pensão em busca de ativos subvalorizados para estacionar, aumentar e alavancar capital, tornando a moradia e a terra cada vez mais inacessíveis. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019, tradução nossa).

Esse alerta da ONU (2019), expõe também um dos principais desafios das políticas habitacionais atuais, que é o de promover moradia popular, acessível e bem localizada, em um mercado marcado por grande especulação. A habitação e a terra se tornam cada vez mais inacessíveis, aprofundando problemas como a segregação socioespacial, afastando os menos favorecidos e famílias de menor renda para cada vez mais longe dos centros das cidades.

Nesse mesmo sentido Maricato (2008), em seu artigo o “Nó da Terra” alertava sobre a dificuldade de acesso à terra para habitação pela população de menor renda, e à esta dificuldade, o crescimento das favelas e a periferização das cidades no Brasil durante a década de 80. Nesse período, o investimento na área de habitação era quase nulo, ocasionando a multiplicação da população morando em favelas nas décadas seguintes. A falta de investimentos em políticas públicas de moradia na década de 80 fez disparar o número de assentamentos informais. Traçando um paralelo com o objeto de estudo deste trabalho, cabe questionar se a inexistência do PMCMV não faria também disparar os números do déficit habitacional atuais, que se encontram em um mesmo patamar entre o período de 2009 até 2024.

Em parte, esses problemas podem ser relacionados a processos de financeirização da habitação. Segundo Aalbers (2019), partindo da concepção de

Epstein, a financeirização pode ser compreendida como “o crescente domínio de atores financeiros, mercados, práticas, medidas e narrativas, em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural de economias, empresas (incluindo instituições financeiras), estados e domicílios” (AALBERS, 2019, p. 4, tradução nossa). Para o autor, esse processo acentua a transformação da moradia, de um valor de uso, ligado à sua função social, para um valor de troca, transformando a habitação em um ativo financeiro.

Um dos reflexos do processo de financeirização no território brasileiro é a formação de grandes reservas fundiárias (land banks) por parte das incorporadoras. Segundo Aragão (2014), em 2014 nove das vinte e duas empresas incorporadoras listadas na bolsa de valores de São Paulo, detinham em portfólio aproximadamente R\$ 100 bilhões em terras urbanas, o que correspondia a 620 mil quilômetros quadrados de solo por todo o país. Essa concentração de terras contribui para a elevação dos preços do solo e a redução da oferta de terrenos a preços acessíveis principalmente para a população de menor renda. Rolnik (2015), destaca que a liberalização do mercado de terras intensifica a pressão sobre os territórios ocupados pela população de baixa renda.

Nesse contexto, tanto a habitação quanto à terra, passam a ser tratadas como mercadorias, em um processo chamado de mercadorização da habitação. Durante as fases I, II e III do PMCMV, foi atribuída a decisão pela localização dos empreendimentos destinados ao programa, às empresas privadas, sendo as responsáveis pela escolha e compra da terra para o desenvolvimento dos projetos, inclusive, destinados à faixa 1 do programa, e dessa forma a escolha pela localização se dava pela rentabilidade (ROLNIK, 2015). Dessa forma, o programa promoveu o acesso à moradia, mas não necessariamente a moradia adequada, principalmente no que se refere à inserção urbana.

Essa lógica contrasta diretamente com as diretrizes apresentadas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece como objetivo da política urbana “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, e assim garantir o “direito a cidades sustentáveis, à moradia e à terra urbana” (BRASIL, 2001, art. 2º, I). O Estado, nessa situação deve assumir o papel de regulador e mediador dessa política, não deixando que a lógica de mercado prevaleça sobre a função social da propriedade. Não se justifica delegar a escolha sobre a localização dos empreendimentos de forma quase exclusiva aos

interesses do mercado, pois isso faz prevalecer a lógica da rentabilidade econômica em detrimento do direito social à moradia adequada e do direito à cidade.

Como consequência dessa abordagem, a localização periférica dos empreendimentos foi possivelmente um dos problemas mais citados nas avaliações do PMCMV no período entre 2009 a 2016. Segundo revisão sistemática realizada por Kowaltowski et al. (2019), a causa desse problema está relacionada diretamente aos preços mais baixos dos terrenos em áreas mais distantes dos centros das cidades. Essa dificuldade de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, contribui para o espraiamento das cidades, e reforça processos de periferização e segregação socioespacial.

4.3 RETOMADA DO PMCMV EM 2023

Com o retorno do PMCMV, a partir da promulgação da Lei nº 14.620/2023, o programa passou a vincular de maneira mais clara o direito à moradia ao direito à cidade, conforme previsto em seu artigo 1º (BRASIL, 2023b). Essa reformulação demonstra que, assegurar o direito à moradia não se resume apenas à entrega de uma unidade habitacional, mas envolve também garantir uma localização adequada, infraestrutura urbana, acesso aos serviços públicos e integração à cidade.

De acordo com a Cartilha PMCMV-FAR, publicada pela Caixa Econômica Federal (2023), o programa apresenta alterações relevantes em suas especificações em relação às suas fases anteriores, que buscam incentivar a produção de empreendimentos mais sustentáveis, considerando aspectos econômicos, sociais e culturais. Segundo o documento, essas atualizações foram fundamentadas na própria experiência do Governo, da Caixa, dos participantes do programa, além de estudos acadêmicos, com o objetivo de colaborar para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. Essas mudanças são importantes pois demonstram certo reconhecimento dos problemas enfrentados nas fases anteriores e indicam que mudanças eram necessárias nessa nova fase do PMCMV, visando o enfrentamento do déficit habitacional de forma mais adequada e alinhada ao direito à cidade.

Entre as atualizações, destacam-se as exigências obrigatórias quanto à localização dos novos empreendimentos no âmbito do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Essas diretrizes

estabelecem a inserção dos empreendimentos do PMCMV em áreas urbanas já consolidadas ou de expansão urbana, as quais devem estar previamente estabelecidas pelo plano diretor ou legislação municipal. No caso dos empreendimentos localizados nas áreas de expansão, estes também devem estar em áreas adjacentes à malha urbana e dispor de áreas destinadas ao desenvolvimento de atividades comerciais locais. Essa nova diretriz expressa um relevante avanço na política urbana, dentro do PMCMV, sobretudo para a população de menor renda, a qual é atendida por esses fundos (Caixa, 2023).

Para isso, a legislação prevê a oferta de subsídios adicionais para aqueles empreendimentos que se situam em áreas já urbanizadas, dotadas de infraestrutura adequada e que se integrem à malha urbana consolidada (CARDOSO et al., 2024). Esta medida visa enfrentar um dos principais desafios apontados nas etapas anteriores do programa: a localização periférica de partes dos empreendimentos do PMCMV. Dessa forma, o programa busca melhorar a inserção urbana das novas habitações a partir de incentivos que viabilizem a operacionalização do programa em áreas mais estruturadas. Essa mudança busca como resultado prover aos beneficiários uma melhor qualidade de vida, melhor integração social e redução do tempo gasto em deslocamentos, entre moradia e serviços urbanos, equipamentos públicos e oportunidades de trabalho.

Dentro do aspecto de localização dos empreendimentos, há padrões que devem ser seguidos para sua inserção adequada em áreas urbanas consolidadas ou em expansão. Esses critérios incluem o acesso à infraestrutura urbana básica, no entorno do empreendimento, considerando-se um limite de até 300 metros da poligonal do empreendimento, incluindo redes de energia elétrica e iluminação pública, abastecimento de água potável, solução para esgotamento sanitário, coleta de lixo, vias de acesso e circulação de preferência pavimentadas, além de dispositivos de drenagem pluvial, guias e sarjetas (Caixa, 2023).

Além disso, a localização deve promover de forma obrigatória o acesso a equipamentos públicos comunitários de educação, saúde, e assistência social, assim como o transporte público, ao comércio e aos serviços. Essas atualizações do PMCMV reforçam a necessidade de planejamento urbano e habitacional ao estabelecer regras mínimas para o atendimento da população, evitando a produção de empreendimentos de forma isolada e distante da estrutura urbana. Dessa forma, vincula-se através de diretrizes o direito à moradia, à promoção do direito à cidade.

Apesar desses avanços normativos, outro ponto que merece ser ressaltado é que a reformulação não muda, por si só, a lógica de financeirização e da mercadorização da habitação que já se observava na sua versão original. A valorização da terra urbana e a concentração de propriedade continuam a beneficiar agentes privados que possuem mais recursos para comprar e manter terrenos, o que torna mais difícil a produção de habitação de interesse social em áreas centrais ou já consolidadas. Apesar da nova lei promover políticas de planejamento fundiário que visam aumentar a disponibilidade de terra urbanizada, sua eficácia vai depender do emprego de ferramentas que consigam frear a especulação imobiliária e facilitar o acesso à terra para objetivos de interesse social.

Cabe ressaltar ainda os dados recentes em relação ao déficit habitacional total nessa retomada do programa. Os dados demonstram uma redução no déficit quantitativo de 6,215 milhões de unidades habitacionais em 2022 para 5,773 milhões no ano de 2024 (FJP 2023, FJP 2026). A retomada do PMCMV em 2023 evidencia um esforço para melhorar a política habitacional do Brasil, considerando a moradia adequada e a integração urbana como pilares fundamentais. Contudo, a análise conduzida neste estudo indica que, embora haja progressos normativos, ainda permanecem desafios a serem enfrentados, como a concentração da terra urbana e a lógica predominante do mercado imobiliário ainda limitam a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PMCMV demonstrou um importante avanço na política habitacional brasileira, se destacando como peça fundamental no enfrentamento ao déficit habitacional, proporcionando que a população de baixa renda tivesse acesso a subsídios e condições facilitadas para aquisição de sua moradia, como também proporcionou que o Estado retomasse sua participação na produção dessas moradias em larga escala.

No decorrer dos anos, é possível reconhecer que o PMCMV ampliou o acesso à moradia, principalmente pela produção habitacional em larga escala, mas também evidenciou limites relacionados à inserção urbana de parte dos empreendimentos. Sua efetividade foi limitada quando essas moradias não vinham acompanhadas de localização adequada, infraestrutura urbana, mobilidade e acesso a serviços da cidade. Evidenciando que o acesso à moradia vai além de uma unidade habitacional, é preciso garantir condições que proporcionem uma vida com segurança, dignidade e acesso a serviços e à infraestrutura urbana.

Com a retomada do PMCMV em 2023, houve grande avanço nas diretrizes que tratam do direito à cidade e à moradia, como a ampliação do acesso à terra urbanizada, fortalecendo a preocupação com a integração urbana e com a garantia de uma moradia adequada, passando a considerar não apenas a entrega da unidade habitacional, mas também as condições necessárias para assegurar qualidade de vida e inclusão social às famílias beneficiadas. Tomando em conta que a efetivação plena do direito à moradia depende da articulação com o direito à cidade, localização dos empreendimentos, infraestrutura urbana, acesso a serviços, mobilidade e enfrentamento do ônus excessivo com aluguel.

É fundamental lembrar que, quando falamos de moradia adequada, também estamos falando do direito à vida, à proteção e à segurança das famílias. É preocupante constatar que ainda existem famílias de baixa renda vivendo em locais de risco, como encostas de rios, mangues, dunas, beira de córregos, várzeas, encostas íngremes e espaços cobertos de mata, colocando suas vidas e de seus familiares em risco por não ter condições de mudar.

Diante do exposto, conclui-se que os principais avanços do PMCMV foram a ampliação do acesso à moradia para a população de baixa renda, e a retomada do protagonismo do Estado na política habitacional brasileira. Por outro lado, seus

principais limites estavam relacionados à localização de parte dos empreendimentos, frequentemente implantados em áreas periféricas, com infraestrutura insuficiente e acesso restrito aos serviços urbanos, comprometendo a efetivação do direito à moradia adequada e do direito à cidade.

Apesar das críticas apontadas ao longo deste trabalho, o PMCMV representou um dos maiores avanços da política habitacional brasileira. Ao ampliar o acesso à moradia para milhões de famílias, principalmente aquelas não atendidas pelo mercado formal e retomar o protagonismo do Estado na promoção da habitação de interesse social, o programa consolidou-se como um importante instrumento de inclusão social. As reformulações implementadas em 2023 reforçam esse compromisso ao incorporar diretrizes voltadas à qualidade da moradia, à integração urbana e ao direito à cidade, demonstrando que a política habitacional brasileira tem buscado evoluir e aperfeiçoar seus mecanismos para atender de forma mais efetiva às necessidades da população.

Por fim, a análise desenvolvida evidencia que por trás dos números e das políticas públicas, existem famílias que continuam vivendo em condições de extrema vulnerabilidade. O fato de que muitas delas ainda são obrigadas a morar em áreas de risco, sem infraestrutura adequada e com acesso limitado aos serviços essenciais, evidencia que o direito à moradia adequada ainda está longe de ser plenamente garantido. Mais do que construir casas, é necessário planejar cidades que ofereçam segurança, qualidade de vida e oportunidades para todos. Somente assim será possível transformar a moradia em um verdadeiro instrumento de dignidade, inclusão social e cidadania.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, Manuel B. Financialization. In: RICHARDSON, Douglas et al. (ed.). The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology. Oxford: Wiley, 2019. DOI: 10.1002/9781118786352.wbieg0598.pub2.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim. Housing policy and the restructuring of real estate sector in Brazil. 2014. Artigo apresentado no seminário Real Estate Financial Complex (REFCOM), Leuven, 2014.
- BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE**, Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, set. 2002. DOI: 10.4067/S0250-71612002008400008. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400008&script=sci_arttext. Acesso em: 28 jun. 2026.
- BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate, São Paulo, v. 22, n. 82, p. 8-14, maio/jun. 2009.
- BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/40408/27955>. Acesso em: 27 jun. 2026.
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.Urb – Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em: 27 jun. 2026.
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 9-28, 2009. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/203>. Acesso em: 28 jun. 2026.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/exm/emi-33-mf-mj-mp-mm-a-mcidades-09-mpv-459.htm. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00003/2023 MCID MF, de 14 de fevereiro de 2023**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/exm/exm-1162-23.pdf. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o Sistema Financeiro da Habitação, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 27 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera dispositivos das Leis nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, nº 10.859, de 14 de abril de 2004, nº 11.124, de 16 de junho de 2005, nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, e nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jul. 2009b. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm.

Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 jun. 2011. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela e altera a legislação habitacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 13 jan. 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e altera diversas leis. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 14 jul. 2023b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm. Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 15 fev. 2023c. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1162.htm. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de avaliação: Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF: Ministério da Economia, dez. 2020.

Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **2. Qual é a diferença entre “direito à moradia” e “direito de propriedade”?** Brasília, DF: Ministério das Cidades, 21 mar. 2023d.

Disponível em:

<https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/desenvolvimento-regional/regularizacao-fundiaria/2-qual-e-a-diferenca>. Acesso em: 26 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: Revista da Câmara dos Deputados – Política Nacional de Habitação. Acesso em: 27 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação – PlanHab**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/PlanHab/documentos/Plano-Nacional-de-Habitacao-2009.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 269, de 22 de março de 2017**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e contratados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2017. Disponível em: Portaria nº 269, de 22 de março de 2017 (PDF). Acesso em: 28 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Governo Federal entrega cerca de 1,6 milhão de moradias em todo o País entre 2019 e 2022**. Brasília, DF:

Ministério do Desenvolvimento Regional, 26 dez. 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-entrega-cerca-de-1-6-milhao-de-moradias-em-todo-o-pais-entre-2019-e-2022>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Minha Casa, Minha Vida fecha 2024 com 1,26 milhão de unidades contratadas**. Brasília, DF: Secretaria de

Comunicação Social, 29 jan. 2025. Atualizado em: 24 jan. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2025/janeiro/mcmv-fec-ha-2024-com-1-26-milhao-de-unidades-contratadas>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; Coordenação Geral de Educação em Direitos Humanos, 2013. 76 p. (Por uma cultura de direitos humanos). ISBN 978-85-60877-36-2. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 26 jun. 2026.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha PMCMV-FAR**. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2023. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Cartilha-PMCMV-FAR.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2026.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manual do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades**. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2009. Disponível em: https://unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/11/Manual_MCMV_2009.pdf. Acesso em: 28 jun. 2026.

CARDOSO, Adauto Lúcio; XIMENES, Luciana Alencar; KAWAHARA, Ivan Zanatta; JAENISCH, Samuel Thomas; VELASCO, Thais. **Retomada do Minha Casa, Minha Vida: o que os municípios podem fazer para melhorar seus impactos?** *Brasil de Fato*, Rio de Janeiro, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes-do-rio/2024/06/04/retomada-do-minha-casa-minha-vida-o-que-os-municipios-podem-fazer-para-melhorar-seus-impactos/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65. Disponível em: https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ART-33_-O-PROGRAMA-MCMV-E-SEUS-EFEITOS-TERRITORIAIS.pdf. Acesso em: 28 jun. 2026.

COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral nº 4: o direito à moradia adequada**. 6ª sessão, 13 dez. 1991. Documento

E/1992/23. Disponível em: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/53157>. Acesso em: 30 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/d45d0462-8779-4aaf-974b-beea0f9dad7>. Acesso em: 25 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/0381ec98-51ba-4bbf-9f44-8593498af4db>. Acesso em: 30 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/0e919036-cefb-444c-bc73-ff3cf2ae49e0>. Acesso em: 30 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/0e88b4da-13cd-4ac0-940d-f4be63a684ac>. Acesso em: 30 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. Coordenação das Estatísticas Urbano Ambientais. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. (Estatística & Informações. Demografia e indicadores sociais; 6). Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/87a7549f-cf56-4aa2-a97e-ec5d6efadef2>. Acesso em: 30 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. 169 p. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/263e54be-9f4b-41ee-8158-db62eb5b5f64>. Acesso em: 30 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023. 72 p. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/4ea6db72-4b2e-4dcb-af59-95202212ce9a>. Acesso em: 30 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2023**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2025. 76 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2026. Disponível em:
<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Inadequação de domicílios no Brasil 2024**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2026. Disponível em:
<https://fjp.mg.gov.br/publicacoes/relatorio-inadequacao-de-domicilios-no-brasil-2024/>. Acesso em: 30 jun. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **População em situação de rua e a questão da moradia: pontos para reflexão**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2025. 4 v.: il. Disponível em:
<https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/bb18be4e-0cf6-40a6-8757-1224ef0bc112>. Acesso em: 27 jun. 2026.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JACOBI, Pedro. **A cidade e os cidadãos**. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 22-26, mar. 1986. DOI:
<https://doi.org/10.1590/S0102-64451986000100004>. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ln/a/n4c8N3vHX8QLRyvYK75fC7P/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 jun. 2026.

KOWALTOWSKI, Doris C. C. K.; MUIANGA, Elisa Atália Daniel; GRANJA, Ariovaldo Denis; MOREIRA, Daniel de Carvalho; BERNARDINI, Sidney Piochi; CASTRO, Mariana Rios. **A critical analysis of research of a mass-housing programme**. *Building Research & Information*, v. 47, n. 6, p. 716-733, 2019.

KRAUSE, Cleandro. Habitação, urbanização e regularização fundiária de assentamentos autoproduzidos em uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: algumas contribuições. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: temas transversais à PNDU**. v. 3. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2024. cap. 2. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/4d307bce-9069-4652-b541-48f0682f0ab5/content>. Acesso em: 30 jun. 2026.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?**

Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. (Texto para Discussão, n. 1859). Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2519>. Acesso em: 27 jun. 2026.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2008.

MARICATO, Ermínia. **O nó da terra**. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 4, n. 15, p. 191-195, jul./set. 2008. Disponível em:

<https://repositorio.usp.br/item/001704804>. Acesso em: 1 jul. 2026.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MUIANGA, Elisa Atália Daniel; KOWALTOWSKI, Doris Catharine Cornelie Knatz. **A panorama of Brazilian social housing research: scope, gaps and intersections**.

Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 24, e130925, jan./dez. 2024. DOI:

10.1590/S1678-86212024000100710. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ac/a/SKNN6KSwMwbNd8SnxZzTXyb/?lang=en>. Acesso em: 30 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São

Francisco: Organização das Nações Unidas, 1945. Disponível em:

<https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n.º 4: o direito à moradia adequada (art. 11, § 1º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)**.

Documento E/1992/23. Genebra: Nações Unidas, 1991. Disponível em:

<https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/53157>. Acesso em: 26 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos.

Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing: report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context.

Geneva: United Nations, 2019. 22 p. Documento A/HRC/43/43. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3872412>. Acesso em: 30 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 26 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Integrating health in urban and territorial planning: a sourcebook**. Geneva: World Health Organization, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240003170>. Acesso em: 27 jun. 2026.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 31, 2009. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p31>. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/203>. Acesso em: 27 jun. 2026.

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

SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA, Simone Borges da. **O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade**. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, DF, v. 40, e207501, 2020. DOI: 10.1590/1982-3703003207501. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMYw/>. Acesso em: 26 jun. 2026.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 93-109, mar. 2016.