



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (FEAC)
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TIAGO MARIO CHAGAS FERRO COELHO DA PAZ

**A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO COMO BASE DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E INCLUSÃO POLÍTICO-SOCIAL**

**MACEIÓ-AL
2024**

TIAGO MARIO CHAGAS FERRO COELHO DA PAZ

**A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO COMO BASE DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E INCLUSÃO POLÍTICO-SOCIAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como parte das exigências do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Natallya de Almeida Levino.

**MACEIÓ-AL
2024**

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

P348p Paz, Tiago Mario Chagas Ferro Coelho da.
A política pública de habitação como base de desenvolvimento regional e inclusão político-social / Tiago Mario Chagas Ferro Coelho da Paz. – 2024.
90 f. : il.

Orientadora: Natallya de Almeida Levino.
Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 75-83.
Apêndices: f. 84-90.

1. Política pública. 2. Habitação. 3. Direito à moradia. 4. Legislação. 5. Integração social. I. Título.

CDU: 35:347.254

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela saúde e possibilidade de estar aqui, agora.

Agradeço a Profa. Dra. Natallya Levino pela paciência e dedicação ao trabalho, tendo contribuído de forma fundamental para essa realização, fazendo considerações a um aluno ainda iniciante nas pesquisas.

Um fraterno abraço as amigas Larissa Barros e Isabelle Gonzaga e ao amigo e colega de serviço público João Paulo, que tanto ouviram sobre este trabalho, aconselhando, orientando ou apenas sendo quem são, o que é o mais importante. Obrigado.

Agradeço a Ana Paula, pelo abraço acolhedor, pelas palavras de incentivo e pelo carinho e sorrisos em nossas conversas. Isso acalma a mente e o coração.

Agradeço aos professores e amigos que seguiram nesse caminho e seguirão durante a vida.

Um carinhoso agradecimento à Profa. Dra. Rosiane Chagas, inspiração como pessoa da família e como carreira acadêmica.

Agradeço a minha irmã Ilana Chagas, meu sobrinho Pedro Chagas por serem inspiração para minha vida.

Agradeço ao meu tio Helvio Chagas, pelo incentivo para chegar até aqui.

Agradeço aos professores que fizeram parte da banca examinadora, que dedicaram seu tempo e conhecimento para avaliar e contribuir para a melhoria de um trabalho que acredito, de coração, estar só nos primeiros passos.

Agradeço, da forma mais especial possível, a minha mãe Luana Chagas. Sem seu esforço, carinho, dedicação, exemplo e amor nada do que ocorreu na minha vida teria acontecido.

RESUMO

A adoção de uma política pública voltada para habitação é de grande relevância quando se trata da busca pela construção de uma cidade mais justa e inclusiva, desejando o bem-estar da população local, conforme estabelece a Constituição Federal. Contudo, apenas a aplicação da lei não é meio suficiente para concretizar a busca pela justiça e inclusão social. O conhecimento sobre o momento histórico da construção do ordenamento jurídico, unido com a atuação dos burocratas à nível de rua tornam realidade o que pretende o contexto legal, a vontade geral que está positivada em lei. Diante disso, o presente trabalho teve como objetivo analisar as legislações pertinentes as políticas públicas sobre habitação no ordenamento jurídico nacional desde 2005, que dão suporte aos programas e projetos desenvolvidos pelos estados e municípios, buscando compreender o momento histórico e econômico do seu surgimento. Para tanto, foi realizada uma pesquisa sobre as legislações nacionais entre 2005 e 2024 que versam sobre políticas públicas de habitação, sendo observados os aspectos históricos e econômicos do período da criação de cada lei. Foram utilizados artigos e pesquisas sobre o tema políticas públicas e habitação para dar suporte aos resultados. O estudo demonstrou a realidade de cada período da criação legislativa das políticas públicas de habitação, concluindo que é necessário o desenvolvimento de mecanismos para determinar melhores formas de interação entre os burocratas estatais, a iniciativa privada e a população na construção de políticas públicas de habitação, para que sejam efetivadas políticas inclusivas, visando um meio urbano baseado no desenvolvimento social.

Palavras-chave: Política Pública. Habitação. Moradia. Legislação. Inclusão.

ABSTRACT

The adoption of a public housing policy is of great importance when it comes to the quest to build a fairer and more inclusive city, aiming for the well-being of the local population, as established by the Federal Constitution. However, the application of the law alone is not enough to achieve the quest for justice and social inclusion. Knowledge of the historical moment of the construction of the legal system, together with the actions of bureaucrats at street level, make what is intended by the legal context, the general will that is enshrined in law, a reality. With this in mind, the aim of this study was to analyze the legislation pertaining to public housing policies in the national legal system since 2005, which support the programs and projects developed by the states and municipalities, seeking to understand the historical and economic moment of their emergence. To this end, research was carried out into national legislation between 2005 and 2024 on public housing policies, looking at the historical and economic aspects of the period in which each law was created. Articles and research on the subject of public policies and housing were used to support the results. The study demonstrated the reality of each period of legislative creation of public housing policies, concluding that it is necessary to develop mechanisms to determine better forms of interaction between state bureaucrats, private initiative and the population in the construction of public housing policies, so that inclusive policies are put into effect, aiming for an urban environment based on social development.

Keywords: Public Policy. Housing. Decent Housing. Legislation. Inclusion.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas.....	34
Figura 2 – Taxas reais de variação do PIB.....	54
Figura 3 – Déficit Habitacional Urbano por faixas de renda mensal familiar nas regiões geográficas – 2016.....	58
Figura 4 – Distribuição do Déficit Habitacional no Brasil, por domicílios, segundo as regiões geográficas – 2022.....	61
Figura 5 – Dados do Censo 2022 – IBGE sobre o Município de Arapiraca/AL.....	64
Figura 6 – Bosque das Arapiracas – Arapiraca, AL.....	65
Figura 7 – Favela do Caboje, Arapiraca, AL.....	65

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Porcentagem de Municípios regulares com o SNHIS.....	30
Gráfico 2 – Distribuição do Déficit Habitacional no Brasil – 2005.....	50
Gráfico 3 – Déficit Habitacional Urbano por faixas de renda mensal familiar – 2005.....	51
Gráfico 4 – Distribuição dos componentes do Déficit Habitacional – 2005.....	51
Gráfico 5 – Regularidade dos requisitos para os municípios que aderiram ao SNHIS.....	52
Gráfico 6 – Municípios que aderiram ao SNHIS.....	52
Gráfico 7 – Distribuição do Déficit Habitacional no Brasil, por domicílios, segundo as regiões geográficas – 2008.....	55
Gráfico 8 – – Distribuição do Déficit Habitacional nas regiões metropolitanas – 2008.....	55
Gráfico 9 – Déficit Habitacional Urbano por faixas de renda mensal familiar – 2008.....	56
Gráfico 10 – Distribuição do Déficit Habitacional no Brasil, por domicílios, segundo as regiões geográficas – 2016.....	57
Gráfico 11 – Distribuição do Déficit Habitacional no Brasil, por domicílios, segundo as regiões geográficas – 2019.....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Unidades de Registro	45
Tabela 2 – Unidades de Contexto	46
Tabela 3 – Categorias de Análise	47
Tabela 4 – Legislação Federal	49
Tabela 5 – Programa Minha Casa, Minha Vida	54
Tabela 6 – Programa Minha Casa, Minha Vida	56
Tabela 7 – Programa Casa Verde e Amarela	61
Tabela 8 – Programa Minha Casa, Minha Vida (2023)	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Requisitos legais que devem ser atendidos para adesão ao SNHIS	29
Quadro 2 – Fluxo das etapas da pesquisa	41
Quadro 3 – Fluxo da pesquisa	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEF	Caixa Econômica Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CGFHIS	Conselho Gestor do FNHIS
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRDU	Concessão de Direito Real de Uso
DUDH	Declaração dos Direitos Humanos
FCP	Fundação Casa Popular
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDU	Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PnaD	Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PL	Projeto de Lei
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Problema de Pesquisa.....	14
1.2 Objetivos.....	16
1.2.1 Objetivo Geral	16
1.2.2 Objetivos Específicos	16
1.3 Justificativa	16
1.4 Estrutura	18
2. O ARCABOUÇO JURÍDICO E A DINÂMICA SOCIAL.....	19
2.1 A legislação como base para uma cidade mais desenvolvida e inclusiva	19
2.2 O Federalismo Habitacional.....	26
2.3 A Política Pública Habitacional e a Inclusão Sociopolítica	32
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	40
3.1 Caracterização da Pesquisa	40
3.2 Delimitação da Pesquisa	42
3.3 Técnicas e Instrumentos	42
3.4 Instrumentos de Coleta de Dados	43
3.5 Análise dos Dados.....	44
4.1 O Déficit Habitacional e o Momento da Construção da Legislação	48
4.2 O Exemplo de Arapiraca/AL como Demonstração dos Resultados da Pesquisa	63
4.3 Discussões Acerca da Temática Abordada.....	68
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS	75
APÊNDICES	84

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, elegeu entre outros direitos sociais o direito à moradia. E esse direito não pode ser efetivado de maneira isolada, devendo desenvolver-se em conjunto com outros, como saúde, transporte e trabalho. É nesse aspecto que as políticas públicas de habitação devem ser observadas e desenvolvidas.

Historicamente, diversas iniciativas foram realizadas pelos entes federativos para que a realização do direito à moradia fosse efetivada na prática. A Fundação Casa Popular (FCP), em 1º de maio de 1946, foi uma ação de centralizar no poder público federal uma política nacional voltada à habitação, tendo sido considerada a antecessora do Sistema Financeiro de Habitação, em 1964, que se tornou o principal mecanismo de diminuição da falta de moradias exercido pelo Banco Nacional de Habitação, criado em 1964 e extinto em 1986 (Rodrigues; Moreira, 2016). O objetivo era facilitar o acesso à moradia através do financiamento de unidades habitacionais. A extinção do Banco Nacional de Habitação representou uma descontinuidade da política que visava diminuir os problemas de déficit habitacional com a crescente urbanização das grandes cidades (Bonduki, 2008).

Para o presente estudo, o ano de 2003 traz um importante passo com o surgimento do Ministério das Cidades, que foi onde começou a ser diagnosticado que o problema da habitação carecia de solução mais ampla, não sendo apenas o financiando de moradias a resposta, mas tendo-se que, paralelamente, construir-se ciclos de políticas públicas correlacionadas ao tema habitação. A Política Nacional de Habitação, em 2004, consistiu em um planejamento a longo prazo buscando a difusão do acesso à habitação. Iniciou, assim, um ciclo de políticas públicas que visavam diminuir o déficit habitacional (Drumond; Silveira; Silva, 2014).

Em 2005, marco importante na pesquisa aqui desenvolvida, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social através da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. O Sistema centraliza os programas voltados a habitação de interesse social, disciplinando a forma de repasse de verbas e a gestão desses recursos para o atendimento de seu objetivo, que é reduzir a demanda por moradia. Foi a lei uma baliza importante da Política Nacional de Habitação (Bonduki, 2008).

Como ponto principal, o Sistema Financeiro de Habitação tentou suprir o mercado de habitação com o financiamento para a construção de moradias, principalmente para as famílias de baixa renda. Entretanto, o Poder Público centralizava as linhas financiamento, sem uma efetiva integração com estados e municípios na questão habitacional (Souza; Teixeira, 2023).

Já no ano de 2009 foi inaugurada a iniciativa mais relevante e persistente no âmbito das políticas públicas habitacionais. A Lei Federal nº 11.977, de 7 de junho de 2009, iniciou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), transformado pela Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, em Casa Verde e Amarela (PCVA) e novamente nomeado Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) pela Lei Federal nº 14.620, de 13 de julho de 2023. O Programa, até hoje existente e com pequenas alterações em sua composição legal, inclusive em sua nomenclatura, visou a redução do déficit habitacional nacional com a entrega e financiamento de moradias para famílias de baixa renda. Todavia, o programa e a problemática do déficit habitacional ainda carecem de estudos interdisciplinares e transdisciplinares para efetivação das relações entre habitação e políticas públicas, que é um dos motivos para a pesquisa aqui realizada. As críticas mais constantes ao programa são direcionadas principalmente ao espaço onde as moradias são alocadas, sendo locais carentes de equipamentos públicos, atividades, empregos e integração com a malha viária (Carvalho; Medeiros, 2017).

Ainda nesse âmbito das políticas públicas de habitação foi publicada a Lei Federal nº 13.465, de 11 de junho de 2017, que trata sobre a regularização fundiária rural e urbana, visando a regularização de assentamentos e conglomerados já existentes, tornando as áreas regulares e atendidas por equipamentos públicos. A legislação buscava apontar para outro viés da questão habitacional, demonstrando que a entrega de moradias não seria a única solução para a redução do déficit habitacional. A moradia irregular também descumpre o princípio constitucional da dignidade humana, carecendo ela de infraestrutura básica e do mínimo existencial para o bem-estar social (Küster, 2024).

O déficit habitacional continua sendo um dos grandes entraves para o avanço do desenvolvimento e inclusão social no Brasil. Segundo a Fundação João Pinheiro, em estudo do ano de 2022, o déficit habitacional é de 6.215.313 de domicílios, um crescimento de 4,2% em relação ao estudo da mesma instituição em 2019.

Para além da visão apenas do financiamento para a aquisição do bem imóvel ou da regularização de moradias irregulares, as políticas habitacionais de interesse social precisam ser vistas como instrumento de acesso a um direito fundamental, devendo ser implantadas como uma política social (Lima, 2020).

A atuação do Poder Público é necessária, nesse sentido, para a elaboração de ciclos de políticas públicas, visto que a questão habitacional deve ter mais importância do que a dinâmica do mercado imobiliário local e a especulação financeira, sendo objeto de interesse geral, de agentes sociais com ou sem capital (Corrêa, 2011). Sem a participação do Poder Público ocorrerá, ainda de forma mais acentuada, uma batalha entre essas diferentes figuras sociais com

finalidades diversas (Santos Junior, 2011), deixando excluída parcela significativa da população das decisões políticas e sociais.

As políticas nacionais, estaduais e municipais de habitação não devem ser vistas como fomentadoras de uma predominância da elaboração mercadológica da moradia, deixando o setor imobiliário regular e prover moradia para as classes de baixa renda (Lima, 2020). É nesse espaço que os órgãos públicos devem efetivar mecanismos de planejamento, associando crescimento ordenado das cidades, ocupação do solo e fornecimento de equipamentos públicos aos cidadãos (Monteiro; Veras, 2017). Para além da construção de unidades habitacionais, portanto, há necessidade de se enfrentar outros desafios, como a ocupação de domicílios depreciados e desocupados (Bonduki, 2008), a utilização de mecanismos de indução dos equipamentos públicos para áreas onde já existam adensamentos (Marguti, 2018), o histórico de país exportador agrário, que resulta em grandes concentrações de propriedades, levando a uma desigualdade de renda (Ramos; Noia, 2016), a relação entre moradia e saúde, que ficou evidente com o isolamento social adotado como medida ao enfrentamento pandêmico (Carvalho, 2023).

Neste caminho, convergem a maioria dos estudos realizados no entendimento de que é preponderante que o suprimento da moradia seja não apenas objeto da oferta de unidades habitacionais, tida como um produto ofertado pelo mercado, mas que efetivamente se transforme em um direito à moradia concretizado através de políticas públicas transdisciplinares, que englobam várias vertentes da vida social nas localidades, envolvendo educação, saúde, transporte, trabalho, segurança, saneamento e participação nas decisões político-administrativas. O entendimento dos momentos históricos das construções das legislações que tratam sobre políticas públicas de habitação é de grande importância para uma melhor política participativa nas legislações futuras, buscando maior inclusão social nas deliberações. É dessa forma que o Estado exerce seu poder positivo, com medidas ativas que alcacem a justiça social, como ensinam Mendes e Branco (2021).

1.1 Problema de Pesquisa

A questão habitacional e de moradia sempre foi assunto relevante para o Poder Público e para toda a população, pois quem mora, mora em algum lugar, mesmo que seja ao ar livre, nas ruas das cidades (Lima, 2020).

Pela ótica da ONU-Habitat, Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos que visa a promoção de cidades com maior estrutura social combinada com a sustentabilidade

ambiental, a Nova Agenda Urbana (2017), aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em Quito, no Equador, em dezembro de 2016, propaga que até 2050 a população do planeta irá duplicar, fazendo com que novos desafios para sustentabilidade em habitação, serviços básicos, infraestrutura, empregos, saúde, segurança se concentrem nas cidades.

O estudo dos mecanismos de desenvolvimento de políticas públicas e do momento histórico e político da construção da legislação, em conjunto, se mostra fundamental para verificar a dinâmica social e a segurança jurídica no direito à moradia digna, já que a tutela jurídica da moradia possui como escopo a dignidade da pessoa humana e sua consolidação (Lima, 2020). Se assim não ocorrer, dificilmente será incluída na esfera de decisão política e social a população marginal, que vive em locais não abrangidos pela legalidade dos planos diretores que determinam a esfera urbana.

O arcabouço literário nacional sobre as políticas públicas em habitação demonstra-se carente diante da relevância que possui. Assuntos e temas como ciclos de políticas públicas e transdisciplinaridade são pouco abordados nos estudos em Administração Pública (Rodrigues; Moreira, 2016). Os estudos existentes são mais concentrados nas políticas municipais e estudos de casos locais, com diferentes vieses: Política habitacional, produção do espaço urbano e favelização na trajetória da COHAB-Bauru (Goulart; Krause; Santos, 2023); Política habitacional, forma urbana e tecido social: um estudo sobre a cidade de Quixadá/CE (Laurentino; Filho, 2023); A influência de políticas públicas habitacionais na expansão urbana: estudo do Residencial Jacinta Andrade, Teresina, Piauí (Lopes; Lima; Matos; Leite, 2020); Estudos sobre as políticas de habitação na cidade de Codó/MA, no período de 1960 a 2019 (Corrêa; Lima, 2021); Direito à Moradia e Políticas Públicas Habitacionais na Região Central de São Paulo (Rabello, 2023); Regularização fundiária urbana na Amazônia: estudo em municípios do estado do Pará (Nascimento *et al.*, 2023); O (re)aquecimento da dinâmica imobiliária habitacional na região central da cidade de São Paulo: Qual a destinação dos produtos aprovados como sociais? (Capasso, 2023).

São 1.682.654 habitações precárias no Brasil, conforme números dos estudos da Fundação João Pinheiro, em 2002, sendo 703.256 na região nordeste, compreendendo-se como precárias as habitações rústicas, cujo materiais predominantes em sua construção são diferentes de alvenaria e os classificados como improvisados no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico.

A partir desta perspectiva, demonstra-se necessário a realização de estudos sobre a relação entre as políticas públicas de habitação e seus ciclos, integrando-se com a legislação e normativas vigentes sobre direito à moradia, financiamento para construção e aquisição de

unidades habitacionais no ambiente urbano. Drumond e Rodrigues (2019, p. 15) afirmam sobre a necessidade e importância desses estudos:

[...] uma investigação quanto à rede de relações que envolvem as ações voltadas para a habitação de interesse social, visando não somente mapeá-la, mas também identificar os atores que possuem maior influência em todas as etapas do ciclo de políticas públicas.

Deste modo, este estudo visa responder a seguinte questão: Como uma política pública habitacional pode se relacionar com a ordem jurídica buscando uma maior inclusão política e social e o desenvolvimento regional?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar os fatores que possibilitem a integração da legislação com as políticas públicas de habitação, envolvendo poder público, sociedade e setor privado.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Verificar a adequação das políticas públicas aos requisitos legais da habitação voltada ao interesse social;
- Correlacionar a atuação integrada dos entes públicos federais, estaduais e municipais na construção das políticas públicas de habitação;
- Elaborar sugestões para o melhorando das políticas públicas tendo como suporte as legislações aplicáveis a política habitacional.

1.3 Justificativa

O acesso à moradia, além de ser um direito social garantido pela Constituição Federal, tem relevância internacional, sendo estabelecido de forma destacada na Declaração Universal dos Direitos Humanos. A importância da moradia possui reflexos em toda a sociedade, pois interfere de forma direta em outras políticas desenvolvidas pelo ente público, como saneamento

e abastecimento de água, criação de postos de emprego, ampliação dos meios e vias de transporte, saúde, educação, segurança.

Há, portanto, necessidade de que os mecanismos de alcance da moradia sejam cada vez mais elaborados e condizentes com a realidade existente, envolvendo construções habitacionais sociais que considerem os aspectos locais, melhores alternativas de financiamento e agilidade na regularização fundiária (Amorim; Bassan, 2024). Em pesquisa de Rodrigues e Moreira (2016), observa-se que há necessidade de mais estudos sobre reforma e regularização fundiária, que são aspectos relacionados ao ordenamento jurídico e vão além da sistemática de construção de novas unidades habitacionais.

Aprofundar a pesquisa e os estudos sobre o desenvolvimento das políticas públicas de habitação é necessidade primordial para o desenvolvimento do bem-estar social, adequando-as as realidades de cada localidade, possibilitando não só entregar uma casa segura fisicamente, mas levar dignidade e respeito aos mais carentes, incluindo essas pessoas nas decisões da cidade, estabelecendo a participação desses cidadãos tanto no espaço social quanto no espaço político.

O estudo das normativas sobre moradia leva também a um aperfeiçoamento da sistemática burocrática, encurtando o tempo para planejamento, captação e utilização dos recursos para a construção de habitações, identificando problemas e sugerindo soluções dentro do arcabouço administrativo-legal sobre a temática. Estudar a construção histórica, política e econômica da legislação e entender seu contexto é fundamental para a formação de ciclos de políticas públicas habitacionais cada vez mais efetivos e modificadores da realidade existente.

A política habitacional, hodiernamente, tem como lastro principal o acesso à moradia pela casa própria, sem considerar que a demanda heterogênea de moradia não soluciona o problema habitacional (Lima, 2020), sendo necessária à sua junção com outros mecanismos e atuações governamentais, através de políticas públicas integradas e transdisciplinares.

Uma moradia adequada possibilita a fixação do cidadão no local, diminuindo o movimento migratório e auxiliando a construção e desenvolvimento de equipamentos públicos, alcançando não só o beneficiário direto da moradia, mas toda população da cidade, o que beneficia sociedade e ente público.

Assim, para Lefebvre (2001, p. 117-118), “[...] o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”.

As cidades são os locais onde a população é ordenada e se estabelece fisicamente. E são eles os primeiros a sofrer com os problemas ocasionados pela falta de moradia e com as

deficiências do aparelhamento público. Entretanto, a atuação coordenada nacional, estadual e municipal é que poderá trazer soluções duradouras para a problemática habitacional. O estudo sobre a temática, portanto, deve ser crescente dentro do campo da Administração Pública.

Tendo a produção científica como base a realidade vivenciada, visando analisá-la para sua melhor compreensão, o estudo desenvolvido aqui buscou apresentar os momentos históricos, econômicos e sociais da construção de cada legislação estudada, propondo-se a contribuir para um melhor entendimento na formulação de futuras políticas públicas na área de habitação, abrangendo a percepção do problema, a definição mais precisa da agenda, sua formulação, implementação, avaliação e compreensão dos resultados, aprimorando-se, assim, as ações posteriores (Frey, 2000). Para tornar mais esclarecedor o estudo, adotamos como exemplo a situação ocorrida na cidade Arapiraca, estado de Alagoas, onde se deu o deslocamento da população da favela do Cabojé para um novo local de habitação e, como a atuação do poder público tem sido fundamental para a inclusão dessas pessoas no meio político e social da cidade.

1.4 Estrutura

O trabalho encontra-se dividido em cinco partes. A primeira abarca a introdução, passando a contextualização e a problematização do tema proposto. Na segunda parte, será apresentado o referencial teórico, que será o arcabouço para a análise dos dados. Em seguida, a terceira parte aborda a metodologia aplicada na pesquisa. Na quarta parte, os resultados encontrados, que originaram um plano de ações para o poder público municipal. Na quinta parte apresentam-se as considerações finais e já, em seguida, as referências.

2. O ARCABOUÇO JURÍDICO E A DINÂMICA SOCIAL

2.1 A legislação como base para uma cidade mais desenvolvida e inclusiva

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, no artigo 25 aponta que toda pessoa deve ter garantida a capacidade de assegurar a si e a sua família, dentro outros direitos, a habitação:

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.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Afirmam Amorim e Bassan (2024) que os direitos humanos, fundamentais e sociais, estipulados na DUDH foram redemocratizados no país com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dando-se muito mais atenção e importância a estes direitos.

A estrutura legal brasileira tem, no seu ápice, a Constituição Federal como definidora das diretrizes e direcionamentos que deve o Estado seguir. Em seu artigo 1º, a Carta Magna já estabelece como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. Entretanto, apesar da Constituição ter sido promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte em 1988, a temática moradia só foi expressamente colocada após a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000, com a alteração do artigo 6º, que disciplina os direitos sociais. Tal inclusão foi mantida na Emenda Constitucional nº 64, de 2010 e na Emenda Constitucional nº 90, de 2015, sendo ladeada por outros direitos sociais igualmente relevantes.

De início, aponte-se, era defendido apenas o direito de propriedade que, conforme Lenza (2021), mesmo presumidamente similar, era um termo bem distante do conceito trazido pelo direito social à moradia, pois tal direito vai bem mais além do que possuir uma propriedade, dizendo respeito ao usufruto da moradia como proteção de muitos outros direitos. Seria o direito de propriedade, por conseguinte, um dos vieses protegidos pelo direito à moradia, assim como segurança, vida privada, saúde.

Para Lima (2020, p. 5), a “[...] tutela jurídica da moradia tem como foco a pessoa humana e a concretização de sua dignidade”. Dessa forma, ratificando o que a DUDH afirma,

a moradia representa uma das personificações da dignidade. Segundo Denizo (2013) o interesse social é concebido partindo-se de valores abrangentes, como a dignidade da pessoa humana e as condições para a manutenção de sua existência.

Estando na esfera classificada como direitos sociais, tais direitos estariam dependentes de uma atuação estatal, concretizando-se através de políticas públicas, auxiliando aqueles que não tem recursos para dignamente viver (Masson, 2023). Portanto, a Constituição Federal aponta que o Estado aja, atue, para garantir moradia a quem precisa. Nas palavras de Faria (2002), os direitos sociais são aqueles direitos que dizem respeito a preferências e as desigualdades. Seriam um direito discriminatório tendo um propósito compensatório. Por conseguinte, esse caráter discriminatório não seria com cunho de cisão, mas com escopo de diminuir as desigualdades que existem para o alcance de um direito.

Não é à toa que a moradia foi eleita como um dos direitos sociais na Constituição Federal. Canotilho (2010) elenca quatro motivos para se colocar um direito na Constituição: 1- colocar as normas em posição hierarquicamente superior na ordem jurídica nacional; 2 - há necessidade de um procedimento legislativo diferenciado para sua alteração; 3 - há limites materiais para modificação dentro da Constituição; 4 - determinar uma atuação ativa administrativa, legislativa e jurisdicional.

Saliente-se que a Constituição estipula as chamadas cláusulas pétreas, que são as cláusulas protegidas de qualquer proposta de emenda que seja tendente restringi-las. Dentre essas cláusulas estão as que tratam sobre direitos e garantias individuais (Brasil, 1988, artigo 60).

Ponto importante na sistemática normativa constitucional seria também que a propriedade deve exercer sua função social. E tal função, como traduz o nome, é de interesse social, não interesse da Administração Pública. Não é o poder público que dita a função que a propriedade deve ter, mas a sociedade (Meirelles, 2016). Fica evidente que a dinâmica legal deve guiar o interesse público, que tem como objetivo final o bem-estar social, independentemente do ímpeto do administrador público. A função social da propriedade é, desta forma, situada na Ciência Jurídica como uma cláusula que possibilita uma interligação com a política da sociedade (Simioni, 2006).

Mesmo antes da Constituição Federal de 1988, algumas tentativas legais foram realizadas para tentar contornar o problema habitacional. A Fundação Casa Popular (FCP), que teve sua criação autorizada pelo Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, visou a construção de moradias aliada ao incentivo as entidades privadas do setor da construção civil. O Decreto-Lei determinava que, sendo o imóvel adquirido através do financiamento da Fundação Casa

Popular, não poderia ser transferido por negócio *inter-vivos* durante a vigência do contrato de financiamento e também não poderia responder por dívidas que não fossem do próprio financiamento, tendo como destino apenas a habitação dos beneficiários e seus dependentes (Brasil, 1946, artigo 7º). O programa ficou restrito a construção de poucas unidades e em apenas alguns estados do Brasil, tanto pela falta de recursos, quanto pelas difíceis regras para o financiamento (Ramos; Noia, 2016)

Em seguida, nos termos da Lei nº 4.380, de 21 de agosto 1964, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi uma nova tentativa, mais estruturada, de abordar o problema do déficit habitacional, através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Para Yoshimura (2004) mesmo com a intervenção do Estado, o interesse econômico foi o mais beneficiado, deixando-se de lado os interesses sociais. Com o fim do BNH em 1986, através do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, a distribuição de suas atribuições ficou entre a Caixa Econômica Federal (CEF), o até então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Banco Central do Brasil (Bacen) e o Conselho Monetário Nacional (CMN). Ocorreu, assim, uma pulverização do sistema criado para enfrentar o problema habitacional.

A lei de parcelamento do solo (Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979), conhecida também como Lei Lehmann (nome do seu proponente, Senador Otto Lehmann), surgiu com o objetivo de disciplinar e organizar o ordenamento do solo urbano, estabelecendo como pontos principais o loteamento e o desmembramento. Desse ponto, nota-se a ideia de que, mesmo executado pela iniciativa privada, o parcelamento do solo é uma atividade pública, devendo o Poder Público chancelar essa ação, visando a função social da propriedade (Farias, 2019). Muniz e Silva (2019) também salientam a importância da participação do Poder Público na definição do uso do solo:

Com efeito, a Lei Federal nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), denominada de Lei de Parcelamento do Solo, foi de fundamental importância nessa conquista, uma vez que reconheceu a necessidade de envolvimento do Poder Público na definição de regras mínimas para o estabelecimento de condições aceitáveis para o parcelamento e posterior utilização do solo, considerando o espaço urbano inserido em um contexto social, com os seus equipamentos e serviços (Muniz; Silva, 2019, p. 141).

Outra legislação que tem relevância no estudo das políticas públicas de habitação é o Estatuto das Cidades, que foi criado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. O estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes para a Política Urbana dos municípios. Os artigos 182 e 183 são corolários do direito à habitação e regulam a propriedade com base na ordem pública e no interesse social, em prol da coletividade,

da segurança, do bem-estar e do equilíbrio ambiental. Para Rodrigues e Silva (2017), o estatuto buscou a promoção de uma cidade voltada mais para a justiça social e o meio ambiente sustentável. Além disso, apresentou diferentes instrumentos urbanísticos, de natureza tributária, financeira, jurídica e política, com o objetivo de regular a ocupação e o uso do solo. Definiu, ainda, a função social da propriedade urbana em prol do bem coletivo, devendo aquela obedecer aos preceitos estabelecidos pelo Plano Diretor local. Do ponto de vista do acesso à moradia pela população de baixa renda, a função social da propriedade representou grande avanço ao possibilitar a regularização de áreas ocupadas e evitar a especulação imobiliária.

O Estatuto da Cidades, nas palavras de Camargo (2021), possui mecanismos que possibilitam o poder executivo e o poder legislativo dos municípios a enfrentar as mazelas sociais, que muitas vezes ultrapassam a própria dialética, encontrando barreiras na contradição do sistema capitalista, que se repetem no espaço. A lei começou a disciplinar instrumentos de integração para um planejamento nacional, estadual e municipal, possibilitando a utilização de institutos jurídicos e políticos, como desapropriações, servidão administrativa, limitações administrativas, concessão de direito real de uso (Brasil, 2001, artigo 4º). Para Arruda (2011), os principais pontos relacionados as essas diretrizes da política urbana foram: estimular uma gestão democrática das cidades; estipular meios para a regularização fundiária; enfrentar a especulação no mercado imobiliário; garantir a sustentabilidade social, econômico e ambiental dos núcleos urbanos.

Para a efetivação na prática dos preceitos constitucionais e legais, segundo Martins (2023), há de existir uma constitucionalização do Estatuto das Cidades, com regras editadas e interpretadas de acordo com as regras e princípios constitucionais, de forma harmônica e sistemática. Vê-se, portanto, a tentativa de uniformizar os ditames legais federais, estaduais e municipais para a busca do desejo e vontade da população esculpidos na Constituição: o direito à moradia. E o objetivo dessa busca só se dará em um ambiente onde o mundo real possa verdadeiramente existir, afirma Melo (2015):

O direito à cidade se revela como a demanda de uma produção do espaço que se dê em função dos homens reais e não a partir de subjetividades abstratas e pasteurizadas como no caso da subjetividade jurídica e política. Somente ali onde os diferentes se encontram em suas diferenças reais, sem que este processo ou seu resultado estejam previamente condicionados por determinadas formas sociais derivadas da necessidade justamente de domesticar essas diferenças, é que a sociedade urbana pode florescer (Melo, 2015, p. 240).

No ano de 2005, foi formulado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) através da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que criou também o Fundo

Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A lei surgiu de um projeto de iniciativa popular, expondo a necessidade clara da população por políticas na área habitacional. O sistema abarcou os programas voltados a habitação de interesse social, disciplinando a forma de repasse de verbas do ente federal para os entes estaduais e municipais e a gestão desses recursos, visando o atendimento dos objetivos do sistema, buscando a redução da demanda por moradia. Foram estipulados, portanto, critérios para o recebimento de verbas para o financiamento de habitações por parte dos estados e municípios, através de projetos locais, estaduais e municipais. Colocou-se nas mãos dos estados e municípios a formulação das políticas públicas de habitação locais, cabendo a eles fazer coincidir os fundamentos jurídicos, as funções sociais e os interesses dos grupos beneficiados com a política (Buonfiglio, 2018).

O SNHIS determina que os recursos do FNHIS devem ser aplicados através dos estados, municípios, que necessitam apresentar seus planos habitacionais de interesse social, levando em consideração as particularidades do local e da demanda (Brasil, 2005, artigo 12). Há previsão da participação popular nos conselhos que gerenciam os fundos federais com recursos destinados aos estados e municípios, que são alocados em projetos que observam os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), planos estes que, como dito, são obrigatórios e que devem determinar as necessidades habitacionais de cada localidade (Amore, 2015).

O sistema foi configurado visando uma política de longo prazo, ligando diversas instâncias governamentais, dando protagonismo aos estados e municípios para o desenvolvimento de políticas voltadas a cada realidade, estipulando a lei que a sociedade participasse da construção das políticas (Ferreira *et al.*, 2019). Contudo, a conjuntura política em 2005 levou o governo federal a ter que negociar uma maior participação de partidos aliados no âmbito do Poder Executivo, resultando na abdicação de uma proposta de desenvolvimento urbano integrado entre os entes federados, enfraquecendo o SNHIS e limitando a participação dos atores sociais na deliberação e aplicação dos recursos do FNHIS (Maricato, 2014). A conjuntura política e econômica afetou, assim, o cerne da política pública, deixando de lado a busca pelo que deveria ser o ponto principal: a redução do déficit habitacional.

Já em 2009, da conversão da Medida Provisória nº 459, de 2009, é decretada e sancionada a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, dispondo sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Buscando ser um programa de política habitacional com apelo social, o PMCMV reuniu políticas que estavam dispersas em diversos setores, elencando modalidades, fundos, financiamentos, agentes operadores, agentes de crédito e as maneiras de se ter um imóvel próprio (Amore, 2015). Dentre os programas reunidos estavam o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Encontravam-

se no programa autorizações para transferência de recursos da União para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e para o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), autorização para a União fazer parte do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e para a União poder conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A União continuaria sendo o ponto principal dos recursos fomentadores da política pública de habitação.

Houve avanço com o PMCMV, em especial, no tocante a priorização da mulher responsável pela unidade familiar, dando a ela prioridade de atendimento, tendo os contratos firmados preferencialmente em nome da mulher, sem a necessidade da outorga do cônjuge; o título de propriedade registrado ou transferido para a mulher no caso de dissolução de união estável, separação ou divórcio, com exceção das situações que tenham relação com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A intervenção pública habitacional no Brasil continuava tendo como alvo principal a observação de grupos sociais historicamente marginalizados e de baixa renda, apesar de estar inserida em uma sistemática que favorecia ao setor de produção do mercado imobiliário e as grandes construtoras (Cardoso, 2013).

Ferreira *et al.* (2019) aponta que, de imediato, o PMCMV causou impacto nos programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS, reduzindo os repasses de recursos para as ações já estabelecidas, restando caráter subsidiário ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A dinâmica de deslocar a responsabilidade pelas políticas públicas habitacionais aos estados e municípios diminuiu e o protagonismo retorna ao ente federal.

Para Lima (2020), o PMCMV focou apenas no âmbito de construção e entrega de casas, em virtude de uma proximidade com o setor produtivo, sem a devida atenção com condição urbana da habitação. Já Lacerda (2023) afirma que a política habitacional do PMCMV teve um nítido cunho de mercado, com o estímulo ao crescimento econômico como foco principal, deixando como foco secundário a preocupação social e o combate ao déficit habitacional.

O PMCMV foi redesenhado ao longo da sua existência, por diversas medidas provisórias e leis, sendo disciplinado por diversos decretos, tendo grande alteração em 2021, com a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, através da conversão da Medida Provisória nº 996, de 2020, instituindo o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

Críticas foram elencadas sobre o novo programa, principalmente no âmbito do oferecimento de novas unidades habitacionais. Para Ramos (2023, p. 115):

De maneira geral, no que tange aos instrumentos para a provisão de novas moradias, o programa Casa Verde e Amarela não apresenta significativos acréscimos em relação ao seu antecessor, o MCMV. No âmbito formal, expresso pela Lei de criação do programa, a modificação mais profunda que se observa é a ausência de alguns mecanismos existentes no Programa anterior, como por exemplo, a modalidade Entidades, voltada para a provisão de unidades habitacionais mediada por entidades da sociedade civil, sobretudo vinculadas aos movimentos sociais populares por moradia e pelas famílias auto-organizadas. Este modelo e a possibilidade de auto-organização das famílias para acessar recursos do programa foram excluídos do desenho do Casa Verde e Amarela, afastando ainda mais a política de moradia popular de uma proposta baseada nas premissas do Direito à Cidade (Ramos, 2023, p. 115).

Outra crítica ao programa foi o afastamento do PCVA das políticas habitacionais locais, restando aos municípios apenas prover infraestrutura e serviços, como esgoto, energia elétrica, abastecimento de água, o que destaca o protagonismo do setor privado (Sugahara *et al.*, 2023), fortalecendo a retirada do protagonismo dos poderes estaduais e municipais na construção da política pública habitacional.

O PCVA alterou também a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que fala sobre a regularização fundiária rural e urbana. A lei traz o conceito de núcleo urbano informal como sendo aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização e núcleo urbano informal consolidado aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município. Acerca da regularização fundiária, Battirola e Marco (2021) asseveram que o procedimento antes arcado inteiramente pelas municipalidades, podem agora ser realizados por empresas privadas. O Estado, assim, acaba por privatizar uma função que constitucionalmente é sua. Há, com isso, grande risco que esses imóveis sirvam, posteriormente, de garantia em instituições financeiras e, em momentos de crise econômica, essas famílias fiquem em total desamparo.

E, para Balbim e Krause (2022), a regularização imobiliária, pela sistemática da legislação vigente, tem seu cerne deslocado da efetividade dos direitos sociais, desconsiderando as distintas urbanizações e políticas sociais necessárias à garantia da dignidade social e do direito à cidade sustentável. Por outro turno, nas palavras de Küster (2024), a manutenção da irregularidade fundiária significaria o retalhamento do solo urbano sem a devida autorização do poder público. Se mostra tênue, pela literatura, a linha entre a atuação do poder público, objetivando concretizar a dignidade da pessoa através do direito social à moradia e a atuação

da iniciativa privada, que utiliza recursos estatais para construir e regularizar moradias, sem a observação de políticas sociais (Buonfiglio, 2018).

Desta maneira, percebe-se que a alteração da legislação pode ser ineficaz se as decisões sobre os ciclos das políticas públicas não forem levadas em consideração no processo legislativo, impossibilitando o alcance dos objetivos constitucionais, quais sejam, o direito à moradia adequada e que se promova a dignidade humana. Nesse sentido, Bonizzato e Moulin (2022), realçam que os processos legislativos, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, visando a redução das desigualdades urbanas, devem respeitar incondicionalmente os ditames legais e constitucionais. E essa observância aos preceitos legais fortalece o federalismo, em especial nas áreas que envolvem o direito à habitação.

2.2 O Federalismo Habitacional

O estudo e aprimoramento do arcabouço legal que dá sustentáculo as políticas públicas de habitação se mostram fundamentais para o desenvolvimento social. A legislação é a bússola para a tomada das decisões dos entes federativos.

Para Lenza (2021), existem dois espaços para o direito à moradia, sendo uma dimensão positiva, demandando do Poder Público ações necessárias para o alcance desse direito, e outra dimensão negativa, que assente o direito de proteger à moradia de qualquer interferência imotivada.

Não se pode olvidar que o problema habitacional passa pela questão da especulação imobiliária, mercado esse de grande valor, sendo limitado a pequena parte da população com alto poder aquisitivo. E, conforme Aragão (2022), as ações adotadas pelos governos estimularam essa problemática, tendo o Programa Minha Casa, Minha Vida não considerado as características dos mercados imobiliários locais, foram estabelecidos valores de crédito ao consumo em âmbito nacional, o que resultou em mudanças significativas dos preços dos imóveis em áreas sem vasta dinâmica econômica, acentuando o problema da moradia.

O processo de financeirização, com especulação imobiliária sobre o preço das terras e das mercadorias imobiliárias, ocorre acima do que é capaz o consumo da maioria da população, apesar do crescimento do número de empregos formais, da facilitação do crédito, dos programas de transferência de renda e dos reajustes de salários recebidos. Isso resulta no acúmulo e concentração de propriedades e riqueza e no aumento das desigualdades regionais (Monteiro Júnior, 2019). Para Rodrigues e Silva (2017), o Estado também tem influência na forma como lida com os embates fundiários:

Uma das consequências da lógica desigual e excludente das cidades brasileiras consiste nos chamados conflitos fundiários urbanos e, em especial, o modo como o Estado lida com esta questão. As disputas em torno da posse e da propriedade de terrenos e imóveis, que geralmente envolvem a população de baixa renda, são motivadas por empreendimentos públicos e privados, corporificadas em processos de reintegração de posse, remoções forçadas e ações de despejos (Rodrigues; Silva, 2017, p. 32).

Se faz necessária, assim, o entendimento e sistematização da atuação do Poder Público no que tange as políticas públicas de habitação. A estruturação burocrática para enfrentamento de demandas habitacionais deverá ter como escopo o atendimento aos requisitos legais, associado com a qualificação e atuação dos servidores que militam com a identificação e apresentação de soluções para o problema habitacional, que reflete diretamente em outros direitos sociais. Para Euclides *et al.* (2022), a implementação de uma política pública advém de um processo político-administrativo, que pretende operacionalizar o regramento e os ditames legais estatais.

Portanto, a atuação dos burocratas de nível de rua deverá ser pautada pelo que preceitua o ordenamento legal, concretizando assim o Federalismo no quesito habitacional. E assim não deve deixar de ser, pois o Estado só deve agir conforme a lei permitir, servindo a Constituição Federal, segundo Barroso (2004, p. 371), como tramontana para os poderes estatais:

A Constituição contém o código de conduta dos três Poderes do Estado, cabendo a cada um deles sua interpretação e aplicação no âmbito de sua competência. De fato, a atividade legislativa destina-se, em última análise, a assegurar os valores e a promover os fins constitucionais. A atividade administrativa, tanto normativa quanto concretizadora, igualmente se subordina à Constituição e destina-se a efetivá-la. O Poder Judiciário, portanto, não é o único intérprete da Lei Maior, embora o sistema lhe reserve a primazia de dar a palavra final. Por isso mesmo, deve ter uma atitude de deferência com a interpretação levada a efeito pelos outros dois ramos do governo, em nome da independência e harmonia dos Poderes. O princípio da presunção de constitucionalidade, portanto, funciona como fator de autolimitação da atuação judicial: um ato normativo somente deverá ser declarado inconstitucional quando a invalidade for patente e não for possível decidir a lide com base em outro fundamento (Barroso, 2004, p. 371).

É nesse aspecto que o estudo e a implementação de políticas públicas pelos agentes estatais devem ser realizados de forma legal e técnica, abrangendo as permissões e possibilidades trazidas pela legislação e os objetivos a serem alcançados, como a função social da cidade e o bem-estar de todos, de acordo com o artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

A cidade capitalista se torna o lugar perfeito para diversos processos sociais, sendo um deles a acumulação de capital. A atividade capitalista dita a distribuição espacial, passando o

solo urbano a ser lugar para poucos, gerando excluídos em massa, o que torna a cidade uma contradição de classes que envolvem interesses e necessidades diversas (Monteiro; Veras, 2017). Aragão (2022) afirma que no campo do embate político, os agentes imobiliários influenciam no preço cobrado pela terra, disputando os espaços com localização mais privilegiada, pressionando o poder público a fornecer maiores financiamentos. Do outro lado, o poder público limita o avanço do setor privado com regulações, buscando investimentos em certos eixos locais para favorecer a população mais carente. É nessa dicotomia que ocorre o desenvolvimento da política pública habitacional.

A atuação estatal no aspecto de políticas públicas não pode ser restrita a políticas de governo, estabelecidas para um mandato político. A *policy* deverá ser implementada como uma Política de Estado, que perdurará por mais de um mandato político, por mais de uma gestão, visando interesses gerais da população e a busca pela dignidade social. Nesse aspecto, a política pública e a legislação adequada deverão estabelecer o caminho para a consolidação da Política de Estado. E isso se torna ainda viável se, de acordo com Rodrigues e Silva (2017), houver legitimidade da autoridade reconhecida pela população, que reduz as resistências a implementação das políticas públicas, melhorando sua avaliação. Quanto mais legitimidade, maior o poder do sistema político e dos agentes públicos. Mas essa legitimidade dependerá dos procedimentos e mecanismos utilizados pelas autoridades.

Um problema público passa pela sua identificação como uma situação insatisfatória para a maior parte dos sujeitos envolvidos, pela sua definição ou delimitação, determinando e sintetizando quais os seus elementos e a avaliação da possibilidade de solução ou mitigação (Secchi; Coelho; Pires, 2022). E assim se faz com o problema público da habitação, que é quase sempre identificado quando os mecanismos e meios da cidade estão saturados. Educação, saúde e transporte precários são indícios de que o problema público da habitação está latente e precisa ser exposto. Essa é a fase de percepção e definição do problema que, para Frey (2000), caracteriza-se pela identificação das situações mais apropriadas para tratamento através de uma política pública. Essa identificação pode ser realizada por grupos sociais isolados, por grupos políticos ou pela administração pública.

Mesmo sendo identificada a problemática, o poder público pode ter limitações quando se trata de efetivação de políticas públicas, em especial o direito à moradia, sendo uma delas intrínseca as reservas orçamentárias estatais (reserva do possível). Segundo Mastrodi e Rosmaninho (2013), a reserva do possível é obstáculo à atuação do Poder Judiciário para ordenar a concretização das Políticas Públicas na questão habitacional ao Poder Executivo:

No caso do direito à moradia, não há como o Poder Judiciário exigir que o Estado entregue uma habitação ao autor da demanda judicial, simplesmente porque não há casas à disposição. Não há estoque de moradias, que depende integralmente de construção por meio de programas governamentais (seja a construção realizada diretamente pelo Estado; seja por licitação pública; seja pelo interessado, mediante política de financiamento governamental) (Mastrodi; Rosmaninho, 2013, p. 133).

Não obstante a temática limitante orçamentária, o SNHIS já previa a compatibilização e integração das políticas públicas federais, estaduais e municipais no questão habitacional, para repasse de recursos do FNNHIS, devendo os estados e os municípios criarem fundos próprios para receber os recursos, condicionando esse repasse a criação de um plano habitacional de interesse social do local e a constituição de conselhos gestores com participação popular e de entidades públicas e privadas para a gestão dos recursos.

Quadro 1 – Requisitos legais que devem ser atendidos para adesão ao SNHIS.

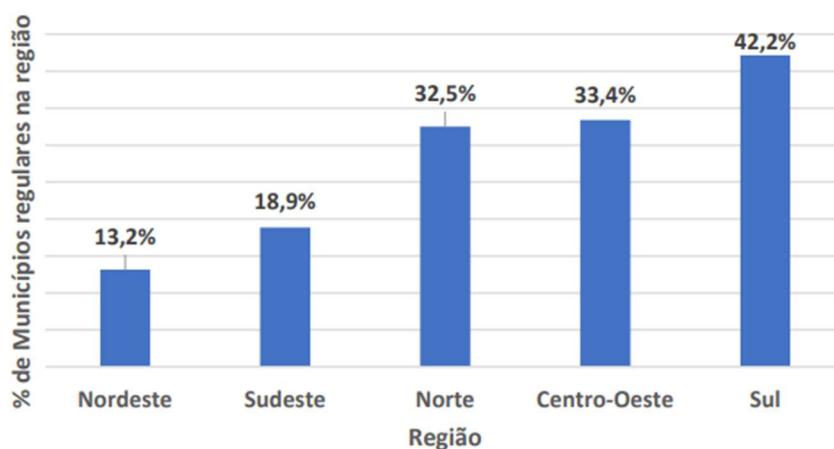
Requisitos
a) Formulário do Termos de adesão eletrônico devidamente preenchido b) Lei de criação do Fundo de Habitação de Interesse Social e do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social c) Plano Local ou Estadual de Habitação de Interesse Social d) Portaria ou Decreto de nomeação de Conselheiros e) Documento de diplomação do Prefeito f) Aprovação do Plano Local pelo Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social g) Comprovante de publicação do inteiro teor do Plano Local ou Estadual de Habitação de Interesse Social

Fonte: Criado pelo autor com dados do Ministério das Cidades (2024).

A sociedade, assim, pode acompanhar e participar da atividade dos entes públicos no quesito habitacional. Drumond e Rodrigues (2019) apontam que a exigência dos requisitos legais para recebimento de verbas colabora para o acompanhamento pela sociedade da utilização desses recursos, resultando numa constituição político-administrativa local mais planejada, organizada, consistente, responsável e transparente.

Entretanto, apesar da disponibilidade de recursos mediante a observância dos requisitos legais, menos da metade dos municípios de cada região do Brasil estão regulares com as exigências do SNHIS, mesmo com a adesão ao Sistema (Gráfico 1), de acordo com dado elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM):

Gráfico 1 – Porcentagem de Municípios regulares com o SNHIS.



Fonte: Nota Técnica nº 01, de 2024 - Confederação Nacional dos Municípios.

Desta maneira, mesmo com a necessidade de preenchimento de requisitos legais para que se faça a transferência de recursos através do SNHIS, os entes municipais não se mantêm regularizados, implicado em um prejuízo à municipalidade pela falta de verbas para as políticas públicas em habitação.

Se faz necessária uma cooperação entre os entes federados para que assim possam ser identificadas as dificuldades na observância dos requisitos mínimos exigidos pela lei, realizando, dessa forma, o federalismo no quesito habitacional. Para que essa problemática seja minimizada, Ferreira *et al.* (2019) afirmam que a política pública seria desenvolvida em um contexto de descentralização, observando-se peculiaridades locais em sua estrutura:

Dessa forma, o SNHIS buscou criar uma estrutura descentralizada de governança. Nesse sistema, a política habitacional seria executada de forma concatenada pelas instâncias federal, estadual e municipal, com seus respectivos fundos e conselhos e participação social. Por conseguinte, foi previsto um sistema integrado de política pública, com a inter-relação entre os planos nacional, estadual e municipal de habitação. Essas medidas visavam ampliar a cooperação entre os entes federados, buscando reduzir as sobreposições e os vazios institucionais (Ferreira *et al.*, 2019, p. 6-7).

O SNHIS estabelece, dentre os seus objetivos, a inclusão da população de menor renda ao acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, além da implementação de políticas e programas de subsídios e investimentos, que deverão promover e tornar viável à habitação para população de menor renda (Brasil, 2005, artigo 2º). O poder público, além de disciplinar o uso da terra urbana, busca fomentar sua aquisição e melhor utilização, visando a

função social. Órgãos estatais e conselhos locais compõe o SNHIS, em uma clara demonstração de que a coparticipação do setor público, do setor privado e da população deverá ser o principal laço para inclusão e desenvolvimento social.

A perspectiva de um federalismo habitacional foi mantida com o PMCMV, possibilitando aos estados e municípios o estabelecimento de outros critérios de seleção para o recebimento de recursos por parte da população, além dos já existentes, necessitando apenas da aprovação desses novos requisitos, de forma prévia, pelos conselhos locais de habitação. Para Souza (2003), a questão político-administrativa está ligada com a participação de todos os atores públicos, políticos e da população, sem apenas ser restrita a questão orçamentária, tendo também uma democratização do planejamento e da gestão urbana, retirando-se do pedestal e entendendo que os temas públicos devem ter um tipo de saber técnico-científico, mas cuja natureza, em última análise, é política, por serem intervenções que afetam de maneira significativa a vida das pessoas.

O federalismo habitacional, todavia, tem-se prestado apenas ao repasse de verbas do ente federal para estados e municípios, exigindo-se apenas a preenchimento dos requisitos legais, sem, contudo, integrar conhecimento para o desenvolvimento das políticas públicas de forma efetiva. Segundo Cunha (2004), a coordenação e cooperação federativa, embora seja componente intrínseco da organização dos Estados federais, deve receber maior relevância no caso brasileiro em função da convivência de três entes federativos. Em determinadas situações, a falta de formas de pactuação federativa agrava os problemas sociais e urbanos encontrados. A articulação horizontal e vertical é condição necessária para a viabilidade da gestão de diferentes políticas públicas.

Para Linhares e Cunha (2010), o protagonismo ao qual foi elevada a administração municipal, a complexidade da sociedade e o avanço tecnológico no que tange aos serviços públicos, tornam a articulação federativa fundamental para se ter resultados eficientes.

Um outro obstáculo é a financeirização dos Programas, que faz com que a cooperação entre os entes para a concretização da política pública seja relevada no que diz respeito ao atingimento dos interesses comuns. Dessa forma, segundo Lima e Marques (2022), diversas vezes as políticas habitacionais não possuem foco específico em proporcionar habitação digna, possuindo outras finalidades, como alavancar a economia local e a geração de empregos. Ou, ainda, são desvinculadas daqueles que deveriam ser seus beneficiários, favorecendo uma camada da população com maior poder aquisitivo ou determinado setor da construção civil.

De acordo com Sugahara *et al.* (2023), a política habitacional nacional sofreu uma forte influência por parte do complexo imobiliário-financeiro, pois a obsessão do mercado fundiário

com a economia local e a regulação urbanística caracterizaram os programas de financiamento ligados a aquisição de moradias. A composição hegemônica de grandes agentes na estrutura da organização do espaço urbano direcionou as localidades de implementação dos condomínios referentes às diferentes faixas de distribuição dos programas de financiamento e os encaminhamentos para a sua construção.

Aragão (2022) reforça a existência dessa prejudicial prevalência no mercado dos agentes privados:

No caso da moradia, bem que não só se constitui como fator essencial para reprodução social, mas que tem adquirido grande importância como mercadoria e ativo financeiro, o modo de regulação tem levado às políticas sociais um predomínio de uma racionalidade mercadológica. Isto, por si só, já estabelece contradições profundas no seio de qualquer política social que já tem sido constituída como sendo aquela direcionada para o contingente populacional excluído da esfera do consumo (Aragão, 2022, p. 769).

Há a necessidade de que os agentes políticos atuem para uma gestão democrática, estabelecendo mecanismos para a atuação do cidadão no processo de coparticipação acerca das decisões que envolvem o ambiente urbano, sua história e sua cultura (Santin e Marangon, 2008). Existindo apenas a democracia representativa exclusiva, ausente de participação social, não há garantia da concretização de um espaço público onde exista cidadania no âmbito do poder, apontam Battirola e Marco (2021).

Desta forma, é relevante entender o conceito de habitação adequada não só como a unidade habitacional em bom estado, mas sua ligação com a trama urbana, atendida por infraestrutura, equipamentos públicos e instrumentos sociais (Pasternak, 2016). Ou seja, deve ser a moradia, em uma política pública de habitação permanente dentro de uma Política de Estado, a realização do desenvolvimento de um plano habitacional de inclusão da população local nas decisões estratégicas, que se adeque as necessidades da região, visando a manutenção do cidadão na localidade para diminuição do déficit habitacional. Nesse aspecto, o federalismo habitacional é ponto principal para sua efetivação da inclusão sociopolítica através das políticas públicas (Cunha, 2004).

2.3 A Política Pública Habitacional e a Inclusão Sociopolítica

As políticas públicas são programas de ação governamental que resultam de processos ou conjunto de processos – eleitoral, legislativo, administrativo, orçamentário, judicial – juridicamente regulados, que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades

privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados pelos representantes escolhidos pela população (Bucci, 2006). Seriam elas os instrumentos normativos pelos quais o Estado fomenta o acesso aos direitos universais (Lenza, 2021). Mesmo que reconhecidos os problemas existentes, eles podem receber diversos tratamentos pela parte estatal, podendo aparecer subitamente, como uma catástrofe natural; de forma vagarosa, ir ganhando relevância, como os congestionamentos nas cidades; ou por muito tempo não terem a devida atenção recebida, como a favelização das grandes cidades (Secchi; Coelho; Pires, 2022). Uma política pública seria, desta forma, o Estado concretizando o que é determinado legalmente como objetivo da sociedade através de seus representantes.

Segundo Lima (2020), o Estado tem o dever de agir para possibilitar a efetivação do direito à moradia:

Não há, portanto, um direito subjetivo a uma determinada prestação material, mas sim um direito a ações estatais que potencializam o acesso à moradia (regulação de uso do solo, implementação dos instrumentos urbanísticos, políticas habitacionais adequadas etc.). Seria um direito de todo cidadão a políticas públicas que concedam de forma efetiva a moradia adequada. A concreção dessas políticas demanda alocação de recursos financeiros e humanos que ficam limitados à questão de disponibilidade de recurso orçamentário (Lima, 2020, p. 8).

A legislação voltada para a moradia abarca o espaço construído, nos moldes da região legalmente ideal e desejada. É nesse aspecto que uma política pública deverá ser desenvolvida, inserindo a população excluída, que se encontra à margem legal e às margens do núcleo social e político, dentro das decisões sociais, promovendo o bem-estar das pessoas que se encontram nessa situação. Tornar regular, pelo âmbito jurídico, tendo como ponto de inserção a política pública, tanto o espaço físico (objeto) como o indivíduo (sujeito) (Fernandes, 1998). É, portanto, a inclusão social o objetivo da política pública.

A abordagem da questão habitacional no Brasil deve abranger não só os problemas específicos de moradia, mas toda uma gama de outras situações que permeiam a dinâmica da sociedade local. As políticas públicas não podem ser vistas de forma isolada, pois afetam os demais projetos desenvolvidos pelo ente público. E as políticas de habitação figuram dentre as principais. Para Monteiro e Veras (2017) o entendimento do contexto habitacional nacional deve levar em consideração os contextos sociais, políticos, ideológicos e econômicos da urbanização. O federalismo habitacional é fundamental para entender esses diversos aspectos.

No processo de formatação de uma política (*polyce-making process*) há o reconhecimento da interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases

sequenciais e interdependentes umas das outras (Secchi; Coelho; Pires, 2022), com a seguinte sequência iniciada pela identificação do problema público:

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Página da União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais. Disponível em: <https://unale.org.br/o-ciclo-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 15 ago. 2024.

Os estudos para entendimento das políticas públicas de habitação nos municípios se dão com a elaboração de planos locais de habitação, que devem estar em consonância com a realidade local e os requisitos estabelecidos pela legislação federal. O entrelaçamento da habitação e outras políticas públicas pode ser verificado sobre diversos âmbitos, sendo importantes para a realização da inclusão social (Rodrigues; Moreira, 2016).

Reconhecendo-se o déficit habitacional como um problema, as políticas habitacionais são motivadas pelos agentes públicos com sua posituação na legislação, principalmente através de sua importância constitucional (Kooper, 2019). E essa normatização que indica o reconhecimento de um problema público, sendo a diferença fundamental entre o que é de fato a realidade e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública (Secchi; Coelho; Pires, 2022).

O déficit habitacional é conhecido e reconhecido e a sua problemática precisa ser definida para ser devidamente enfrentada. Na formulação de uma agenda, no estabelecimento de alternativas, na sua implementação, essas problemáticas sociais podem (e devem), como dito, ser definidas, ampliando-se para além da construção e entrega de moradias. E esse debate sobre a problemática social e a construção da política pública deve existir essencialmente com

a participação da população pois, segundo Battirola e Marco (2021), é essa participação social um dos elementos de formação do espaço público. Sem esse componente social, o debate do espaço público é privatizado, tornando-se ambiente regido, precipuamente ou até mesmo exclusivamente, pelas relações de poder e hierarquia.

A inclusão de políticas públicas habitacionais na agenda pública se dá de forma mais efetiva através das legislações que buscam enfrentar essa problemática. Essa inclusão resulta da comprovação de que a comunidade percebeu o problema como sendo de atuação necessária do poder público para sua minimização. De acordo com Euclides *et al* (2022), a inclusão em uma agenda pública da questão da habitação se deu por uma mudança na sistemática neoliberal, onde o governo efetua mais investimentos públicos, somada a um cenário econômico mundial favorável à época:

Essa mudança na coalizão eleita e na direção governamental é acompanhada de uma alteração na conjuntura global da economia, na qual o boom das commodities possibilitou ao Estado brasileiro uma maior margem orçamentária para o empenho de gastos públicos. Portanto, aliado a um novo paradigma de governo (de Estado indutor do desenvolvimento), tem-se a maior capacidade fiscal da União (Euclides *et al.*, 2022, p. 5).

O PMCMV foi um período de ruptura e redefinição do problema da habitação, com a ascensão política de uma forma mais intervencionista do Estado na economia, associada com a crise financeira mundial de 2008 (Capella, 2007). A agenda escolhida ficou a cargo do governo e do setor privado, os principais *stakeholders* da questão construção habitacional

Todavia, a formulação das alternativas em uma política pública deverá considerar a participação dos todos os envolvidos, que no caso da política habitacional são os agentes políticos, os servidores do poder público, as entidades privadas, os agentes econômicos do mercado e a população (Ferreira *et al.*, 2019). A criação do PMCMV estabelecia formalmente a participação popular, entretanto, a financeirização do território afastou essa participação nas decisões de implementação de políticas públicas (Ribeiro; Scarano, 2020).

A contratação da construção de unidades habitacionais foi eleita como a alternativa principal pelo *policymaker* do PMCMV, seja a construção voltada para a população urbana ou rural. E, para Faustino e Royer (2022), o protagonismo do mercado imobiliário nas duas últimas décadas é destacado como fator-chave para entender os ciclos da economia brasileira nesse período. A expansão do crédito imobiliário em conjunto com as modificações nas fontes de financiamento, o crescimento de programas habitacionais, a expansão e transformações das empresas que operam no setor compõem parte importante da trajetória econômica do País em período recente.

O desenho da política (*policy design*) é um subprocesso em constante alteração, onde ocorre a interação permanente entre atores e ambiente (Euclides *et al.*, 2022). Por isso, o PMCMV e os demais programas de políticas públicas habitacionais locais passam, e devem passar, por alterações e mutações constantes, observadas pela atividade legislativa e pelos mecanismos legais de que dispõe o Poder Executivo, como Medidas Provisórias, Portarias, Regulamentos. Há um ciclo de problema e solução, que deve seguir a dinâmica da realidade fática para que seja alcançada a solução desejada. Todavia, para Secchi, Coelho e Pires (2022), apesar do problema ser identificado e as decisões serem determinadas, as políticas públicas podem não se concretizar conforme estipuladas no momento do planejamento, tanto pela ausência de habilidade administrativa e organizacional, faltando legitimidade para ser tomada a decisão, quanto pela presença de interesses antagônicos entre os que interferem na construção da política pública.

Oliveira (2002) analisa que o Estatuto das Cidades trouxe a perspectiva de saída do ambiente estritamente burocrático para a participação mais ampla da sociedade, como garante o seu artigo 2º, pois os debates e audiências públicas devem ser constantes e prevalecer sempre, sob pena de ilegalidade e inconstitucionalidade, expressando-se, portanto, a essência da democracia. Porém, apesar da determinação legal, os *stakeholders* principais na questão habitacional – governo e empresas do setor privado – dominam o debate das alterações e mudanças nos programas habitacionais, dando a participação popular apenas um cunho legal, sem efetividade (Lima, 2020).

O debate, excluindo os atores da população, resultam em falhas na implementação da política pública. O PMCMV dependeu da experiência de agentes como a Caixa Econômica Federal (CEF) para efetivação. Todavia, não existem incentivos para esses agentes lidarem com o programa, sendo apenas avaliados através de indicadores de desempenho (Euclides *et al.*, 2022). Sabatier *apud* Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 76, estabelece o modelo *top-down* de implementação de política pública, indicando que as políticas públicas são definidas pela camada política e sua implementação é meramente um ato administrativo de encontrar alternativas para o que foi determinado. Os burocratas de nível de rua é que erram quando a política falha. A cooperação federativa torna-se, assim, essencial para que o “erro” do agente burocrata não seja o problema da implementação de uma política pública.

Os agentes locais são fundamentais, portanto, para a implementação da solução desejada pela política pública, aplicando as decisões gerais, através do que determina o arcabouço legal, aos problemas locais. Assim, o governo local e sua burocracia são o ponto de convergência para

a implementação da *policy*, o fator principal para o sucesso da gestão de recursos e soluções (Batista, 2014).

Nesse sentido, os planos diretores locais e os planos habitacionais de interesse social são mecanismos não apenas para a identificação de localidades irregulares e clandestinas, mas ferramentas de inclusão do ser social no debate e discussões políticas. É necessária, portanto, a análise da junção de todos esses mecanismos legais e de equipes multidisciplinares para se chegar ao mais adequado planejamento participativo de uma localidade, de uma comunidade. Mas, para Antonello (2013), é necessário esclarecer que a instituição de uma lei não é segurança da efetiva participação social, apesar de constituir-se em um mecanismo fundamental para a criação das condições necessárias para o avanço em direção a uma sociedade participativa. Nesse ponto, pode-se inferir que uma legislação, como o Estatuto das Cidades, ao introduzir como pressuposto da política de desenvolvimento urbano a necessidade e a obrigatoriedade de planos diretores municipais participativos e a gestão orçamentária democrática, cria as condições para se acreditar na concretização da expectativa de um planejamento participativo em todas as localidades do país.

É no contexto da análise da união dos mecanismos e participações que a avaliação da política pública identifica falhas, estruturando seu desenvolvimento, sendo os *feedbacks* respostas sobre o desempenho dos burocratas, dos agentes implementadores e dos interesses dos *policymakers* (Euclides *et al.*, 2022). A fase de avaliação é de grande importância para Drumond e Rodrigues (2019), pois possibilita a compreensão da ação do ente público através da geração de informações, como subsídio à tomada de decisões futuras. É a partir dos resultados da avaliação que se propõe modificações, suspensões ou até mesmo a exclusão do programa estabelecido, encerrando-se o ciclo da política pública.

Se faz necessária a adaptação da formatação e aplicação das políticas públicas voltadas para habitação, pois estas possuem reflexo em muitos outros direitos sociais e no alcance da função social da cidade (Bucci, 2006). Portanto, a exploração e determinação das políticas públicas de habitação adotadas pelos entes públicos devem integrar um arcabouço que envolve outras políticas públicas, observando as determinações legais, em sua implementação, agendamento, alternativas, decisão e avaliação.

Para Rodrigues e Moreira (2016), há campo para pesquisas no que tange a habitação, principalmente em suas relações com decisores, formuladores e outros atores envolvidos no campo das políticas públicas e sobre integração da política habitacional com gestão urbana. Balbim e Krause (2014), apontam que, historicamente, o planejamento da produção social da moradia não deixou marcas expressivas no urbanismo brasileiro, quer seja pela quase

inexistência histórica desses princípios na formulação das políticas públicas, quer seja pelo volume diminuto de recursos envolvidos em ações que consideravam esse planejamento. O não planejamento de políticas que efetivassem o direito à moradia, entretanto, caracteriza as cidades brasileiras, em particular suas periferias.

A moradia, como um direito social e condição material necessária à dignidade da pessoa humana, é elo para a integração social e para o desenvolvimento das capacidades humanas. A Constituição Federal consagra esse direito em outro patamar, separando-o dos direitos civis, dos direitos de nacionalidade e dos direitos políticos (Lima, 2020). Observa-se que a função social da propriedade passa a permear o próprio contexto do direito da propriedade. O ente público disciplina através da lei o proprietário, retirando dele o deleite de interesses apenas egoísticos, impondo a satisfação de interesses atinentes a coletividade (Freiria; Dosso, 2016). Nesse contexto que as políticas públicas de habitação devem atender as necessidades coletivas, expressando e concretizando a função social da propriedade e a dignidade humana. Nesse sentido, afirmam Amorim e Bassan (2024) que a falta ou a inadequação habitacional levam o ser humano a outros problemas sociais, tais como dificuldades no acesso às oportunidades de trabalho e saúde, insegurança, aumento da violência e impossibilidades no acesso à educação, acentuando, desta forma, as desigualdades sociais existentes.

Como pode ser observado, o poder público não tem a discricionariedade de implementar direitos sociais, apenas a forma de fazê-los (Lenza, 2021). É aqui que o estudo do ordenamento concernente identifica as perspectivas e problemas e auxilia na construção de políticas públicas inclusivas, que realizem uma urbanização participativa. Buonfiglio (2018) expõe as diversas sistemáticas de política pública de habitação:

A política pública possui uma retórica, um discurso que a torna uma linguagem acessível, inteligível, atrativa e palatável com grande poder de sensibilização. Entrando no terreno da política, estamos inevitavelmente, no plano da ideologia. A habitação como discurso político é expediente recorrente graças à sua legitimidade indiscutível perante a necessidade social posta, decorrente inclusive de um direito humano fundamental. A habitação como obra pública, por sua vez, goza de status na política urbana porque possui bastante visibilidade. E, por fim, dentro de um círculo vicioso, a habitação como moeda de troca rende muitos votos e práticas clientelistas em todos os rincões do país. Contudo, a habitação como política pública não se encerra no plano evanescente do discurso político, nem no ato de inauguração da obra, muito menos na prática politiqueria da compra do voto nos lugares mais pobres. Também não pode ser reduzida à mera ideologia. Como tarefa política do Estado, já que as políticas sociais se tornam sua função, é capaz de engendrar transformações reais no plano concreto da vida cotidiana (Buonfiglio, 2018, p. 10).

Desta forma, os municípios são os locais onde a população é ordenada e se estabelece fisicamente. E são eles os primeiros a sofrer com os problemas ocasionados pela falta de moradia e com as deficiências do aparelhamento público, revelando a falta que uma política estatal pode fazer. Mas, para a aplicação das determinações de uma política pública, há necessidade do reconhecimento da legitimidade do agente público. Rodrigues e Silva (2017) afirmam que deve existir uma sincronia entre legitimidade e dinâmica de autoridade. Uma maior influência concreta de legitimidade ocorre quando as regras destinadas a moldar o comportamento dos outros são institucionalmente decididas e criadas. Saber o quanto as pessoas aceitarão as decisões e as regras estabelecidas representa o ponto central para entender o processo de legitimidade do ponto de vista social.

Aprofundar a pesquisa e os estudos sobre o desenvolvimento das políticas públicas de habitação, adequando-as as realidades de cada local possibilita não só definir um local seguro fisicamente, mas estabelece a garantia da dignidade e respeito aos mais carentes, incluindo essas pessoas nas decisões sociais, estabelecendo a participação desses cidadãos no espaço político.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A dissertação de mestrado, de acordo com Salomon (2014), consiste em estudar teoricamente e de forma reflexiva, uma ordenação de ideias sobre determinado tema.

A metodologia aplicada na presente pesquisa foi a qualitativa. Marconi e Lakatos (2022), determinam que a pesquisa qualitativa busca a obtenção da compreensão do objeto de estudo que está sendo analisado. O desenvolvimento do estudo desenvolvido dividiu o trabalho em três fases:

- 1) Levantamento da literatura utilizada, identificando-se artigos científicos e outras produções sobre a temática da política pública de habitação, leis, normativas e resoluções que norteiam o tema estudado;
- 2) Análise da criação das normas em seu contexto histórico e econômico e da sua relação com políticas públicas habitacionais, correlacionando com exemplo observado no município de Arapiraca, estado de Alagoas;
- 3) Conclusão sobre os dados encontrados e elaboração de sugestões para o aperfeiçoamento do desenvolvimento dos ciclos de políticas públicas locais, visando uma melhora na elaboração das políticas públicas habitacionais para a inclusão da população carente nas decisões políticas.

3.1 Caracterização da Pesquisa

A pesquisa desenvolvida foi descritiva, pois buscou compreender e explorar o fenômeno das políticas públicas de habitação, suas bases na legislação e seu mecanismo de inclusão da sociedade nas decisões político-sociais. Para Gil (2008), a pesquisa descritiva tem como qualidade principal o detalhamento do objeto de estudo. Descreve e estuda as características de um grupo particular, caracterizando-o.

Em relação a abordagem, o estudo foi qualitativo, com análise de conteúdo, pré-analisando, explorando e categorizando o material e interpretando legislação, artigos, textos e livros sobre as características e possibilidades de as políticas públicas de habitação serem mecanismos de inclusão social, tendo utilizado um caso real como exemplo, interpretando os dados através da inferência. Há uma maior mobilidade e dinâmica dentro do estudo, podendo se retroceder para reavaliar as fases anteriores.

A pesquisa foi bibliográfica e documental, pois buscou verificar as adequações da legislação que versa sobre as políticas públicas de habitação como mecanismo de inclusão. Foi auxiliado o embasamento teórico pela leitura de artigos sobre políticas públicas de habitação, pela legislação nacional existente e pela exemplificação com um caso prático, utilizado como sustentáculo para as conclusões expostas.

Segundo Gil (2008), a pesquisa bibliográfica, analisada com base em material anteriormente elaborado, tem a vantagem de ampliar o campo estudado, muito maior do que poderia ser observado de forma direta pelo pesquisador. Ainda para Gil (2008), a pesquisa documental difere da pesquisa bibliográfica pelo fato de que o material poderá ser reestruturado em conformidade com os objetivos da pesquisa. E essa reestruturação foi realizada com as impressões do caso observado.

Já quanto a observação a pesquisa foi sistêmica, pois visou a observação ordenada da legislação envolvida nas políticas públicas de habitação e sua interlocução com o caso utilizado como exemplo no item 4.2. Marconi e Lakatos (2022) asseveram que a observação sistêmica é realizada sobre condições coordenadas, utilizando de instrumentos eficazes para sua efetivação.

Ainda para Marconi e Lakatos (2022), a análise de conteúdo pode ser definida em três etapas de abordagem:

1ª etapa: Pré-análise (Seleção do Material e definição dos procedimentos);

2ª etapa: Exploração do Material;

3ª etapa: Tratamento dos dados e interpretação.

Seguindo essas etapas, a pesquisa foi dividida da seguinte maneira:

Quadro 2 – Fluxo das etapas da pesquisa.

Etapas da Pesquisa	
Etapas	Mapeamento do Material
1ª etapa	Identificação das legislações que fundamentam as políticas públicas de habitação no Brasil com leitura de outras pesquisas, artigos e documentos na constituição do corpo do estudo;
2ª etapa	Análise da legislação com relação aos direcionamentos históricos, econômicos e sociais que levaram a sua criação e que influenciaram no desenvolvimento dos ciclos das políticas públicas de habitação;
3ª etapa	A descrição dos dados, identificação dos problemas e análise das informações por inferência, fazendo a interpretação com a realidade que foi observada para a construção de alternativas viáveis e que possam ser aplicadas em casos reais.

Fonte: Criado pelo autor (2024).

3.2 Delimitação da Pesquisa

A pesquisa abrangeu a legislação federal que trata de habitação a partir do ano de 2005, evidenciando o contexto histórico, político e econômico de sua criação, referenciando o papel dos agentes públicos na construção das políticas públicas habitacionais. Segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação (2023), dentre as vinte e sete unidades federativas, apenas quinze estão regulares com as exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Tal situação é agravada ainda mais nos municípios. As normas relacionadas a habitação nos municípios devem ser, portanto, analisadas e aprimoradas, considerando-se os contextos locais, para que se possam diminuir os graves problemas sociais. Tal situação foi verificada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Censo de 2022, onde foram recenseados 90.704.582 domicílios, sendo 24.446.202 no Nordeste e apenas 43,06% desses tem conexão à rede de esgoto. O dado levanta o questionamento sobre políticas em saneamento até então estabelecidas e sua interlocução com as políticas habitacionais.

Rodrigues e Moreira (2016) apontam que pesquisas sobre formulação de políticas públicas na área de habitação são recentes e ainda em pouco difundidas, e que mecanismos voltados aos Planos Diretores e Planos Locais de Habitação de Interesse Social ainda possuem bastante campo para exploração. Nas palavras de Rodrigues e Moreira (2016), os estudos entre habitação e outras políticas públicas devem ser aprofundados de uma forma plural e multidisciplinar, abordando também gestão urbana e a relação entre os que decidem e os que implementam as políticas públicas.

3.3 Técnicas e Instrumentos

O presente estudo se deu através da revisão de literatura que estabeleceu fundamentos ao referencial teórico, possibilitando a identificação de como a base legal federal identifica e inclui os atores regionais na formação e efetivação do ciclo das políticas públicas habitacionais. O estudo aqui realizado utilizou a pesquisa bibliográfica-documental como base principal.

A pesquisa documental, conforme Marconi e Lakatos (2021), permanece restrita a documentos, escritos ou não, formando o que se denomina de fontes primárias. Estas fontes podem ser recolhidas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre ou depois de sua ocorrência. Houve a opção por documentos oficiais e leis federais que embasam as políticas públicas de habitação a partir de 2005.

Já a pesquisa de bibliográfica, para Marconi e Lakatos (2021), se perfaz em um apanhado geral sobre os principais estudos já realizados, tomados de importância por serem fontes de dados atuais e relevantes sobre o tema. O estudo da literatura que diz respeito à temática pode auxiliar a planificação do trabalho, evitando diversos erros e duplicações, além de representar uma fonte indispensável de informações, orientando as indagações e questionamentos que devem ser respondidos.

Optou-se, ainda, pelas publicações de artigos que versam sobre o tema das políticas públicas de habitação relacionados com os programas federais existentes sobre o assunto após o ano de 2005.

3.4 Instrumentos de Coleta de Dados

No estudo realizado foi utilizada a técnica de análise documental, pesquisando-se artigos que abordam a temática sobre políticas públicas e habitação e as legislações usadas com a base da pesquisa: Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida; Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana; Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela; Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, que dispõe sobre o retorno do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Para coleta de dados foram utilizadas diferentes bases de dados nacionais, como biblioteca virtual Scientific Electronic Library Online (SciELO)¹, o Portal de Periódicos do Capes², sítio do Planalto, através do Portal da Legislação³, para a análise das legislações que fazem parte da pesquisa e o repositório da Universidade Federal de Alagoas⁴. Foi trazido, ao final, para embasar a análise de dados da pesquisa teórica e os resultados aqui encontrados o caso da regularização urbana do Residencial Jardim das Paineiras, localizado na cidade de Arapiraca, estado de Alagoas, que possui similaridades com os objetivos aqui estudados. Não houve visita ao local e os dados foram levantados junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Arapiraca.

¹ <https://www.scielo.br/>.

² <https://www.gov.br/capes/pt-br>.

³ <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

⁴ <https://www.repositorio.ufal.br>.

3.5 Análise dos Dados

A análise de Conteúdo, nos estudos de Laurence Bardin (2016), serve como base para a aplicação em diversos conteúdos, fazendo uma condensação de informações para armazenamento e consulta (Santos, 2012). Foram divididas as fases propostas por Bardin (2016) na análise de conteúdo e adaptadas ao que se propôs este trabalho (Pré-análise, Exploração do material e Tratamento de Resultados).

Na fase de pré-análise foi estabelecido o material pesquisado. A pesquisa dos artigos e textos utilizados teve como referência as palavras “habitação” e “política pública”. Foi estabelecido também o período de 2005 em diante para a busca, levando-se em consideração as legislações federais sobre políticas de moradia estabelecidas para o estudo. Considerou-se o ano de 2005 para que o *corpus* da pesquisa por ser o primeiro ano da legislação estudada no trabalho. Foi também realizada abordagem sobre a situação habitacional no município de Arapiraca, cujo estudos ainda são em número reduzido, tendo sido utilizada a situação fática de política pública de habitação no município apenas como base para as conclusões encontradas. A busca foi feita no repositório virtual da Universidade Federal de Alagoas.

Quadro 3 - Fluxo da Pesquisa.

1) Pesquisas dos trabalhos na área estudada Termos utilizados para Pesquisa: “política pública”, “habitação” Língua: Portuguesa Acesso aberto: Sim Período: a partir de 2005
2) Seleção Localização dos Estudos: Portal Capes: 41 artigos SciELO: 20 artigos Repositório da UFAL: 3 dissertações
3) Avaliação 61 artigos encontrados – 16 artigos repetidos = 45 artigos selecionados; Embasamento com o exemplo do município de Arapiraca.

Fonte: Criado pelo autor (2024).

Na fase de exploração do material, com a leitura dos textos e artigos, buscou-se uma forma de validar e dar sustentáculo a realização das análises. Aqui o objetivo foi descrever a relação entre o ordenamento jurídico aplicado as políticas públicas de habitação e a possibilidade de inclusão da população nas decisões sociais através dessas políticas, considerando-se a atuação dos agentes públicos locais em consonância com os agentes públicos federais e estaduais. Agentes públicos nestes incluídos os agentes políticos e os atores à nível

de rua. Dessa relação, concluiu-se propor sugestões para a modificação ou construção da legislação de uma cidade mais inclusiva, tendo como centro para isso as políticas de habitação. Para sustentar essa conclusão, considerou-se como exemplo a situação da política pública habitacional vivenciada no município de Arapiraca.

Para Franco (2008), a unidade de registro é a menor parte de todo um conteúdo, cuja ocorrência é registrada de acordo com as categorias suscitadas. No estudo realizado, verificou-se a ocorrência dos eixos temáticos mais significativos. Em seguida, ainda de acordo com Franco (2008), a unidade de contexto serve de base para a análise dos dados. Para Cardoso *et al.* (2021) quando há ambiguidade na referenciação do sentido dos elementos codificados (unidades de registro), se faz necessária a definição de unidades de contexto, superiores a unidade de registro, que possibilitam compreender o sentido verdadeiro dos itens obtidos, repondo-se no seu contexto. Na pesquisa, os temas iniciais das unidades de registro entraram na composição dos eixos temáticos, estando eles relacionados a um único eixo.

Tabela 1 – Unidades de Registro.

Estrutura	
Temas Iniciais	Observação do Tema
A construção da política pública	Abordagem sobre a legislação da Política Pública e sua aplicação; Formação da Política; Construção da legislação.
Habitação de interesse social	Abordagem sobre a necessidade de habitação para os mais pobres.
Interesses privados na política pública	Críticas ao desenvolvimento da política pública com interferência de entidades privadas.
Efetivação das políticas públicas	O Papel dos Agentes Burocráticos na efetivação das políticas locais.
Construção de unidades habitacionais	Construção de mais unidades habitacionais.
Problemática do Déficit habitacional	Considerações sobre a redução do déficit habitacional.
Participação social nas políticas públicas	A participação das entidades e sociedade civil na política habitacional.
Estudos sobre políticas habitacionais	Necessidade de estudos sobre as políticas sociais.
Papel do agente público nas políticas	A função do agente público para a concretização das políticas públicas.
Fonte de recursos para investimentos	Fontes dos recursos para aplicação nas políticas.
A saúde e a questão habitacional	A habitação como forma de promoção a saúde local.

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Foi estabelecida uma recorrência dos temas iniciais nas produções analisadas pela pesquisa, considerando-se: a exclusão mútua, tendo cada tema entrado em apenas um eixo temático; a homogeneidade na determinação, onde um princípio de classificação estabeleceu

uma categoria; a pertinência, tendo cada categoria pertinência com o material adotado para a pesquisa; a objetividade e a fidelidade, com objetivos claros para a possibilidade de submissão em várias análises; a produtividade, onde as categorias oferecem um resultado fértil. (Bardin, 1977).

Tabela 2 – Unidades de Contexto.

Estrutura	
Eixos Temáticos	Temas Iniciais
A Construção da política pública	A Construção da política pública Interesses privados na política pública A saúde e questão habitacional Fonte de recursos para investimentos
Participação social nas políticas públicas	Participação social nas políticas públicas Habitação de interesse social Problemática do Déficit habitacional
Papel do agente público nas políticas	Papel do agente público nas políticas Efetivação das políticas públicas
Estudos sobre políticas habitacionais	Estudos sobre políticas habitacionais

Fonte: Criada pelo autor (2024).

Passamos, em seguida, ao estabelecimento das categorias de análise, entendendo-se como os eixos temáticos mais recorrentes. Para Denzin e Lincoln (2006) a junção de diversas práticas metodológicas, materiais empíricos e perspectivas de observações em um único estudo é melhor entendida como uma estratégia que acrescenta rigor, abrangência, complexidade, riqueza e profundidade ao estudo. Através dos 45 artigos selecionados, notou-se as recorrências dos temas iniciais dentro dos eixos temáticos estabelecidos. Os autores, inclusive, citam uns aos outros com recorrência.

A categorização tem como fundamento um agrupamento e classificação dos dados coletados, levando como ponto principal a parte comum entre esses dados (Cardoso *et al.*, 2021). A fase de tratamento de resultados utilizou os 4 eixos temáticos estabelecidos, gerando as categorias da análise da pesquisa:

- a) a política pública habitacional como meio para a inclusão social;
- b) os atores que devem fazer parte para a efetivação das políticas públicas e seu aperfeiçoamento.

Tabela 3 – Categorias de Análise.

Estrutura	
Categorias da Análise	Eixos
Política pública habitacional como meio para inclusão social	A Construção da política pública. Participação social nas políticas públicas.
Atores envolvidos na efetivação das políticas públicas habitacionais; Aperfeiçoamento das políticas públicas habitacionais	Papel do agente público nas políticas. Estudos sobre políticas habitacionais.

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Foi esse contexto de desenvolvimento das etapas da pesquisa que embasaram a análise dos dados, originando as conclusões e sugestões estabelecidas em seguida. É necessário buscar sempre o aperfeiçoamento através da continuidade dos estudos e do aprimoramento dos resultados, aplicando-se os diagnósticos aos casos concretos. Para Marconi e Lakatos (2021), a pesquisa se presta a buscar respostas para questões através de métodos científicos. Mesmo que essas repostas, algumas vezes, não sejam fidedignas, são os métodos científicos que possibilitam ofertar resultados satisfatórios ou de êxito total.

4. ANÁLISE SITUACIONAL

O presente capítulo será dividido em três partes, sendo na primeira parte debatida a construção da legislação com base no momento histórico, econômico e político vivenciado à época de cada legislação, que foi determinante quando da construção do referencial teórico. Na segunda parte, utilizamos como exemplo para embasar a análise dos dados a realidade vivenciada no município de Arapiraca, estado de Alagoas, que poderá ser coincidente com situações vivenciadas em outros municípios do Brasil, auxiliando na implementação das conclusões aqui alcançadas. Na terceira parte, uma discussão sobre as possibilidades de alternativas e sugestões para o desenvolvimento de políticas públicas dentro dos municípios, almejando a inclusão social e o desenvolvimento local.

4.1 O Déficit Habitacional e o Momento da Construção da Legislação

No cenário brasileiro após os anos 2000, nota-se o período de ascensão no âmbito político de uma visão governamental mais voltada ao desenvolvimento social, onde o Estado ganhou relevância e passou a intervir mais no cenário econômico interno através das políticas de desenvolvimento, com incentivos e subsídios para setores produtivos. Esse período é marcado pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016). As mudanças ocorridas na política após o ano de 2016, com o evento do impeachment, alteraram o contexto nacional, sendo adotada uma política neoliberal ortodoxa, visando a diminuição do tamanho e do protagonismo do Estado na economia e no campo social (Queiroz, 2018). Esse período compreende os governos de Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018) e de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). No ano de 2023, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, há o retorno da política de desenvolvimento social, novamente ganhando o Estado lugar de destaque na economia. Soma-se a questão político-ideológica os períodos de crescimento (2003), recessão (2008) e crise sanitária (2020-2021) na macroeconomia mundial.

Foi nessa simbiose de conjunturas político-econômicas que surgiram as legislações que embasam as políticas públicas habitacionais. Pela pesquisa realizada, o Brasil conta atualmente com cinco leis federais que constituem a base para o desenvolvimento das políticas habitacionais nacionais:

Tabela 4 – Legislação Federal.

Legislação que são utilizadas como base para as políticas habitacionais	
Lei	Ementa
Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
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
Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal
Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021	Institui o Programa Casa Verde e Amarela
Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Anteriores as legislações objetos do estudo, existiram programas específicos de habitação, como o Programa Nacional de Mutirão Comunitário (de 1987, visando a construção de casas populares), o Programa Pró Moradia (de 1995 quem em 2022, pela Instrução Normativa nº 01/2022 do Ministério do Desenvolvimento Regional passou a integrar o Programa Casa Verde e Amarela), o Programa Habitar Brasil (de 1998, que tinha objetivo de fornecer recursos para os entes federativos executarem programas específicos de moradia. Aqui os financiamentos decorriam de empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). Apesar das políticas habitacionais já terem surgido em outros momentos da história nacional, a pesquisa teve como escopo a situação histórica e econômica da construção das 5 legislações destacadas.

A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, estipulou o surgimento de três institutos no cenário das políticas habitacionais: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); o Conselho Gestor do FNHIS (CGFHIS).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é formado pelo conjunto das políticas que visam entregar moradia à população, em especial as pessoas de baixa renda. Para tanto, o SNHIS determina dentre os seus objetivos a viabilização para a população de baixa renda o acesso à terra e à habitação digna e sustentável; a implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação

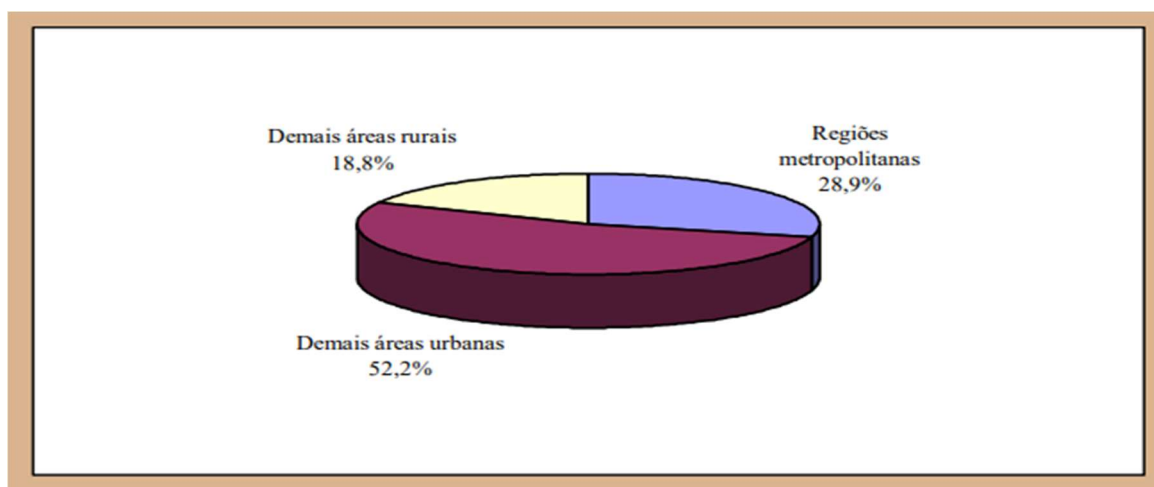
voltada à população de baixa renda e a articulação, compatibilização, acompanhamento e apoio a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social é a instituição que concentra e gerencia os recursos orçamentários para os programas criados nos moldes do SNHIS, voltados a atender a população de baixa renda. Todas as fontes que abastecem o FNHIS são de competência do poder público na esfera federal, como o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), as dotações orçamentárias federais, os recursos de empréstimos internos e externos e as receitas oriundas de alienação de imóveis da União.

A gestão dos recursos do FNHIS é realizada pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que é composto por 24 membros, sendo 12 do governo federal e 12 divididos entre a área empresarial, as entidades da área de movimentos populares, entidades da área profissional, acadêmica ou pesquisa e organizações não governamentais.

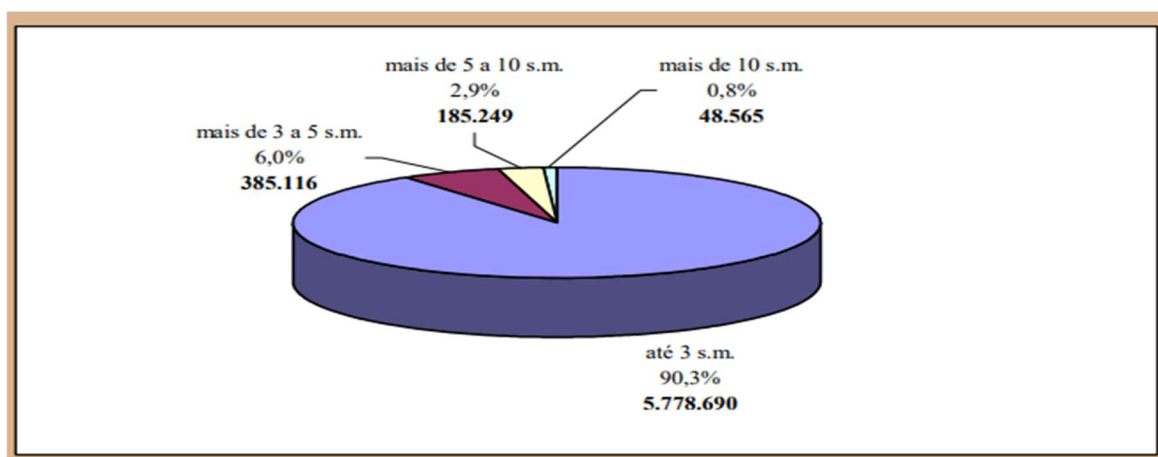
Situando a legislação dentro do objeto da pesquisa e dentro do cenário político-econômico da época, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 foi originada de um projeto de lei de iniciativa popular (PL 2710/1992) e, após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada. O cenário no ano de 2005, em estudo da Fundação João Pinheiro, demonstra que a composição do déficit habitacional naquele ano totalizava 6.414.143 nas áreas urbanas, de um total de 7.902.699 unidades habitacionais. Havia uma maior concentração do déficit nas regiões metropolitanas e demais áreas urbanas com um total de 81,1% (Gráfico 2), com famílias que ganham até 3 salários mínimos em áreas urbanas sendo as mais atingidas (Gráfico 3).

Gráfico 2 – Distribuição do Déficit Habitacional no Brasil – 2005.



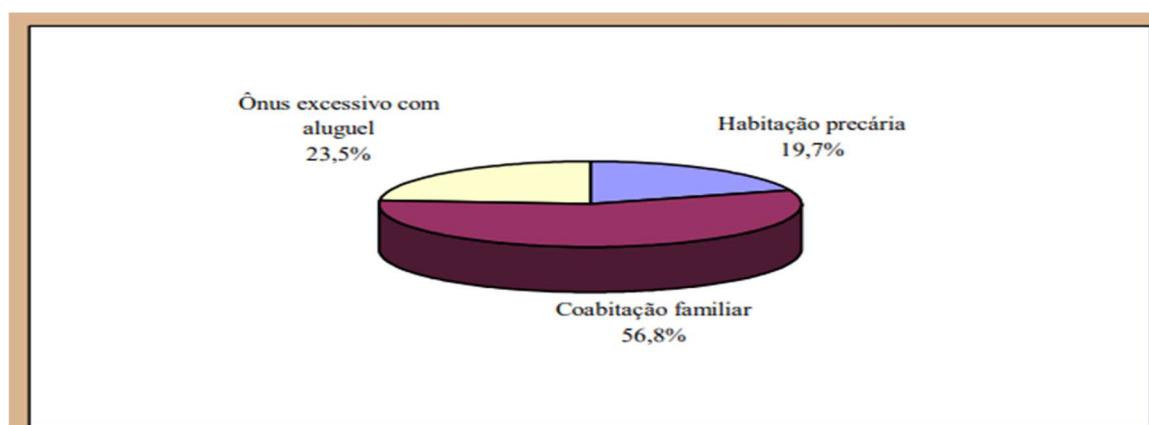
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2005 – Fundação João Pinheiro.

Gráfico 3 – Déficit Habitacional Urbano por faixas de renda mensal familiar – 2005.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2005 – Fundação João Pinheiro.

Gráfico 4 – Distribuição dos componentes do Déficit Habitacional – 2005.

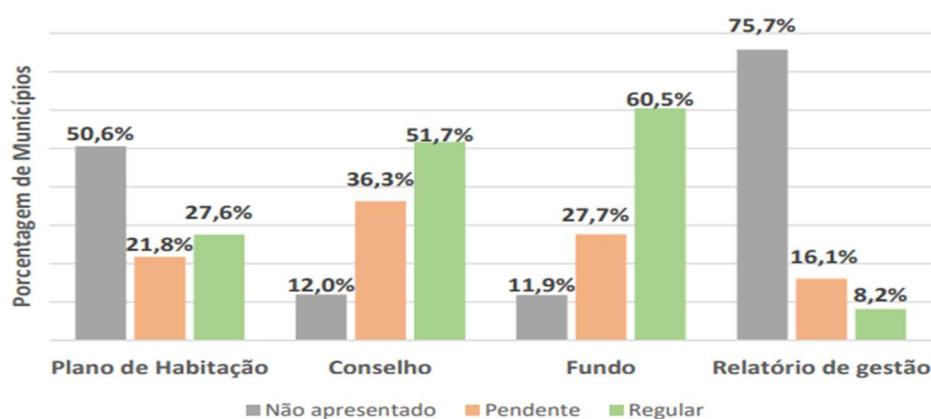


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2005 – Fundação João Pinheiro.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi aprovado em um contexto em que nas regiões metropolitanas a coabitação familiar (domicílios com mais de um núcleo familiar e com adensamento superior a duas pessoas por dormitório) era predominante, seguido do ônus excessivo com aluguel (renda familiar de até três salários-mínimos que despendem mais de 30% da sua renda com aluguel) e da habitação precária (domicílios rústicos, com predominância nas paredes externas de material diferente de alvenaria, taipa com revestimento e madeira aparelhada) (Gráfico 4). A falta de habitação em regiões metropolitanas, levando a mais de um núcleo familiar ocupar um único imóvel somado a um excessivo gasto das famílias com aluguel, impulsionou a criação de uma política pública que incentivasse a aquisição de unidades habitacionais, principalmente para a população de baixa renda.

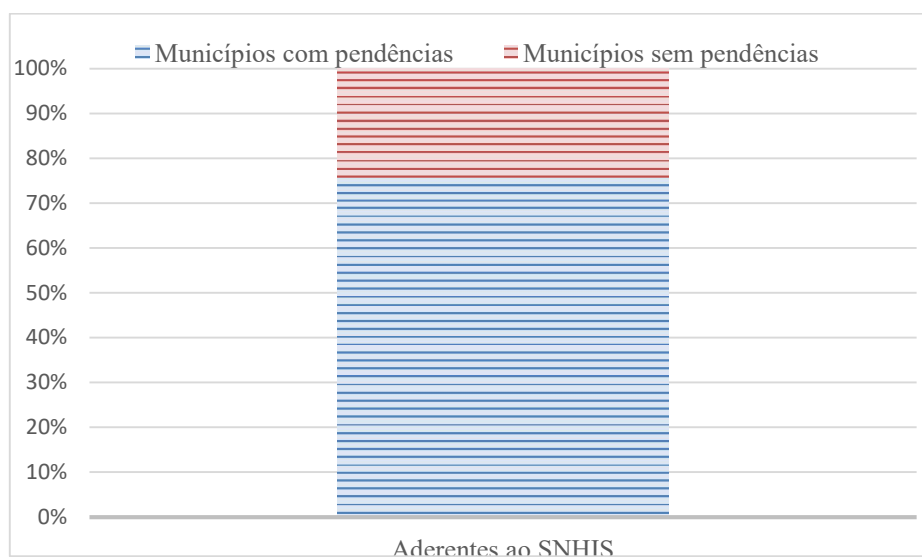
Ocorre que o SNHIS estipulou que os estados, municípios e Distrito Federal, para receberem recursos oriundos do FNHIS deveriam apresentar seus planos habitacionais de interesse social, levando em conta as especificidades de cada lugar e demanda. Estruturou-se, assim, a base para o surgimento de políticas públicas de habitação locais, através do desenvolvimento dos Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), exigindo ainda a constituição de fundos estaduais e locais para aporte de recursos e conselhos estaduais e locais para gestão e emissão de relatórios sobre a aplicação dos aportes realizados, de acordo com a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Gráfico 5 – Regularidade dos requisitos para os municípios que aderiram ao SNHIS.



Fonte: Nota Técnica nº 01 de 2024 - Confederação Nacional dos Municípios.

Gráfico 6 – Municípios que aderiram ao SNHIS.



Fonte: Criada pelo autor com dados extraídos da Nota Técnica 01/2024 - Confederação Nacional dos Municípios.

Pela análise dos dados trazidos pela Confederação Nacional dos Municípios em sua Nota Técnica 01/2024, de 29 de fevereiro de 2024, até dezembro de 2023, 17 anos após a fundação do SNHIS, 97% dos 5.570 municípios existentes assinaram o termo de adesão ao SNHIS, ou seja, 5.413. Desses, apenas 24,4% dos municípios que assinaram o termo estavam sem pendências (Gráfico 6) e mais da metade (50,6%) dos municípios que aderiram ao sistema não apresentaram o PLHIS, o que impossibilita a transferência de recursos do fundo nacional para os fundos locais (Gráfico 5).

Dessa forma, verifica-se que dentro do lapso de 18 anos, ainda não houve confecção ou regularização dos PLHIS pelos municípios brasileiros. No Relatório de Gestão de 2023 do Ministério das Cidades, o SNHIS foi tratado apenas pelo viés do FNHIS, tendo o então remodelado Plano Nacional de Habitação (PlanHab) o objetivo de formular estratégias de longo prazo para estabilizar as necessidades habitacionais do Brasil, apontando o melhor caminho para os recursos existentes. O PlanHab apresentou uma estratégia para quatro eixos estruturadores de uma política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Nota-se aqui a participação apenas de agentes políticos das decisões determinantes das políticas habitacionais.

Em 2009, foi instituído o Programa Minha Casa, Minha Vida, pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. O programa teve como finalidade a criação de alternativas e incentivos para a construção e aquisição de novas moradias, a requalificação de imóveis urbanos e a construção ou reforma de imóveis rurais. Foi estabelecido o Plano Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Plano Nacional de Habitação Rural (PNHR). A instituição do programa nos centros urbanos determinava como base a construção de residências para famílias de baixa renda e requalificação de imóveis já existentes.

A criação do Programa Minha Casa, Minha Vida é realizada dentro de um contexto político e econômico. Nos anos de 2006, 2007, 2008, o Brasil vinha apresentando crescimento do seu Produto Interno Bruto (PIB), chegando a ter crescimento de 5,7% em 2007 e 5,1% em 2008, com 8% de crescimento no setor da construção em 2008 e 8,9% nos serviços de informática em 2008, de acordo com dados do IBGE (Figura 2):

Figura 2 – Taxas reais de variação do PIB.

Percentual Discriminação	2006	2007	2008
PIB	4,0	5,7	5,1
Setor agropecuário	4,5	5,9	5,8
Setor industrial	2,3	4,7	4,3
Extrativa mineral	4,4	2,8	4,3
Transformação	1,1	4,7	3,2
Construção	4,7	5,0	8,0
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	3,5	5,9	4,5
Setor serviços	4,2	5,4	4,8
Comércio	5,9	7,1	6,1
Transporte, armazenagem e correio	2,1	5,3	3,2
Serviços de informação	1,6	7,0	8,9
Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relativos	8,4	14,5	9,1
Outros serviços	4,0	2,7	4,5
Atividades imobiliárias e aluguel	3,0	4,1	3,0
Administração, saúde e educação pública	3,3	2,4	2,3

Fonte: Relatório Anual de 2008 do Banco Central extraídos do IBGE.⁵

O cenário macroeconômico mundial, em 2008, gerado pela crise financeira de setor imobiliário nos Estados Unidos, fez com que o governo federal adotasse a medida de incentivar a construção civil para a criação de unidades habitacionais, estabelecendo metas para o total de unidades entregues (Tabela 5).

Tabela 5 – Programa Minha Casa, Minha Vida.

Primeira Fase	
Faixas	Unidades Previstas
Faixa 1 (até 3 salários-mínimos)	400.000
Faixa 2 (entre 3 e 6 salários-mínimos)	400.000
Faixa 3 (entre 6 e 10 salários-mínimos)	200.000
Total de Unidades	1.000.000

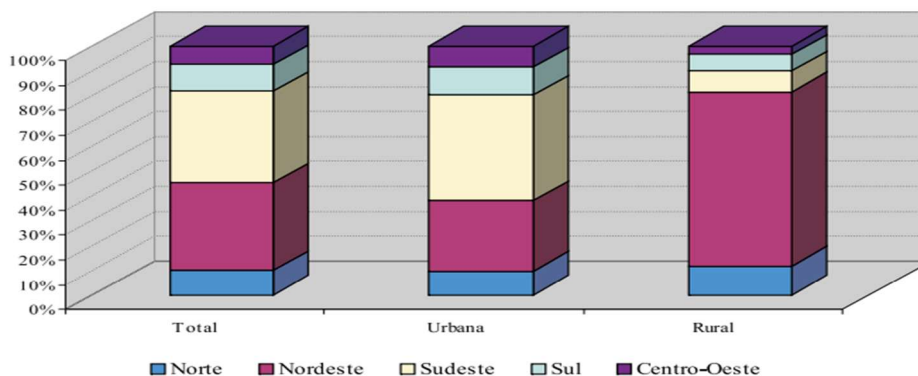
Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, 2024.

Em conjunto com as grandes empresas do setor da construção, o PMCMV foi desenhado com vistas a reduzir os impactos da crise da macroeconomia mundial. O programa nasceu de uma conjuntura entre governo e setor privado, e teve como resultado imediato amenizar os problemas que um cenário econômico internacional em crise poderia acarretar e como resultado mediato a redução do déficit habitacional, principalmente para as classes de baixa renda.

⁵ <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2008/rel2008cap1p.pdf>.

Em 2008, em estudo da Fundação João Pinheiro o déficit habitacional, o déficit total no Brasil chegou a 5.546.310 unidade habitacionais, sendo 4.629.832 nas áreas urbanas, 1.305.628 na região Nordeste, 1.969.424 na região Sudeste, 519.080 na região Sul, 387.628 na região Centro-Oeste e 448.072 na região Norte (Gráfico 7).

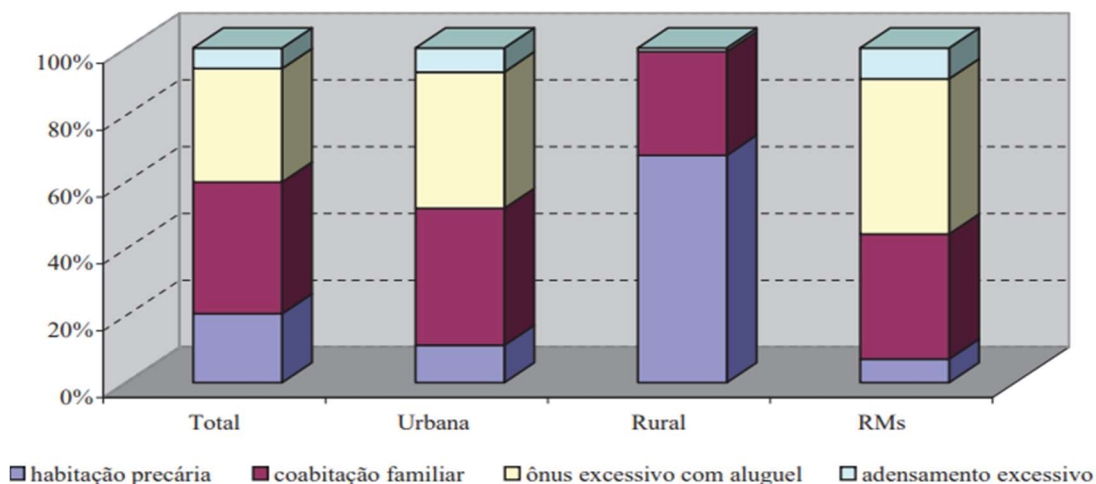
Gráfico 7 – Distribuição do Déficit Habitacional no Brasil, por domicílios, segundo as regiões geográficas – 2008.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2008 – Fundação João Pinheiro.

Esse resultado, nas regiões metropolitanas, era composto por 39,3% de coabitação familiar, 34% com o ônus excessivo com aluguel, 20,5% com habitações precárias e 6,1% com o adensamento excessivo dos domicílios alugados (mais de três pessoas como número médio por dormitório). Esse último quesito (adensamento excessivo) entrou como ajuste metodológico nas pesquisas feitas pela Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional (Gráfico 8). O adensamento em domicílios alugados leva em conta que o inquilino não pode modificar o imóvel, sendo necessário um novo imóvel para a família.

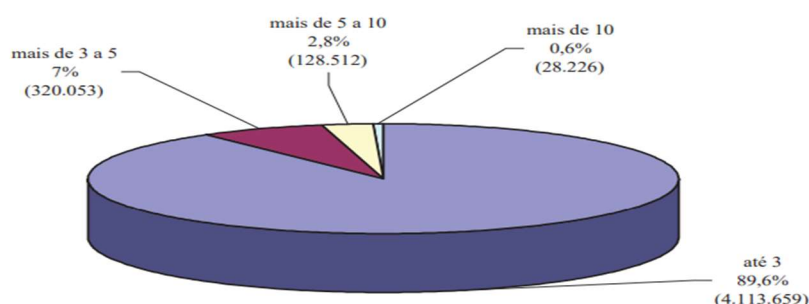
Gráfico 8 – Distribuição do Déficit Habitacional nas regiões metropolitanas – 2008.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2008 – Fundação João Pinheiro.

O déficit habitação quando se considera a renda familiar, sofreu redução de 1.665.031 quando se trata de famílias com renda até 3 salários-mínimos, comparando-se a Gráfico 3 e o Gráfico 9.

Gráfico 9 – Déficit Habitacional Urbano por faixas de renda mensal familiar – 2008.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2008 – Fundação João Pinheiro.

Com o SNHIS tendo surgido 3 anos antes (2005-2008), o déficit habitacional foi reduzido em mais de um milhão em números absolutos. Contudo, a redução em percentual foi de apenas 0,7%. Isso fica explicado pelo fato de a população brasileira ter crescido de 186,8 milhões em 2005 para 192,7 milhões em 2008, representando uma manutenção no déficit habitacional, sem a sua efetiva redução.

O PMCMV em 2011, já sob o governo de Dilma Rousseff, teve sua segunda fase iniciada com a Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, que alterou trechos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com a intenção da contratação de 2 milhões de unidades habitacionais (Tabela 6).

Tabela 6 – Programa Minha Casa, Minha Vida.

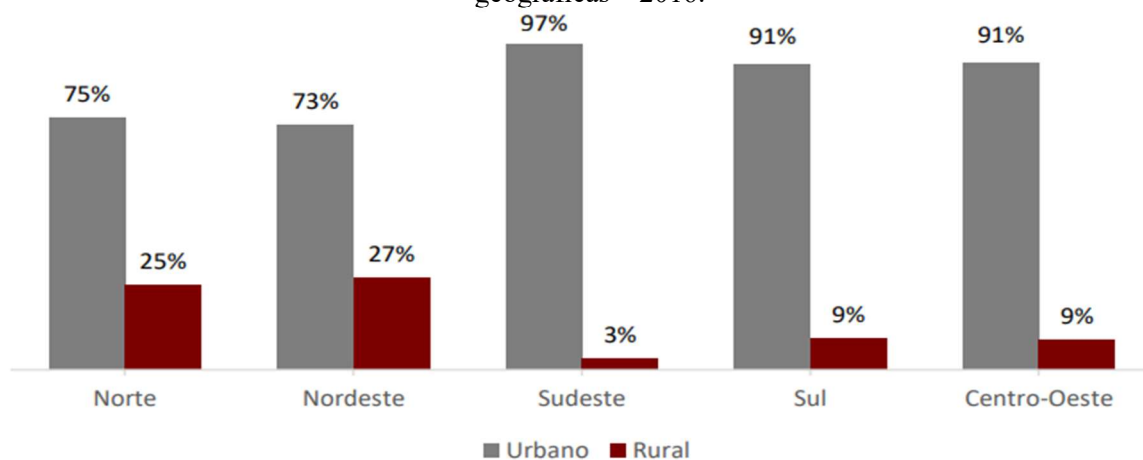
Nova Fase	
Faixas	Unidades Previstas
Faixa 1 (até R\$ 1.600,00)	1.200.000
Faixa 2 (R\$ 1.600,00 a R\$ 3.100,00)	600.000
Faixa 3 (R\$ 3.100,00 até R\$ 5.000,00)	200.000
Total de Unidades	2.000.000

Fonte: Criada pelo autor com dados extraídos do sítio da Caixa Econômica Federal.

Foi repetida a sistemática quando da criação do Programa Minha Casa, Minha Vida entre o governo e entidades privadas: produção de unidades habitacionais e estímulo ao mercado produtivo da construção. Não houve, com a nova lei, alteração na participação de entidades do setor social ou de outros entes federativos na construção do arcabouço para o ciclo das políticas públicas em habitação, o que demonstra o afastamento da participação social das decisões políticas.

Em 2016 há uma ruptura político-institucional no Brasil com o impeachment da chefe do Poder Executivo federal. O cenário econômico brasileiro entre 2015 e 2016 foi de redução no produto interno bruto, afetando o mercado da construção. No cenário social, o déficit habitacional em 2016 atingiu 5.657.249 de domicílios, sendo 4.849.195 na área urbana, com 75% na área urbana da região Norte, 73% na área urbana da região Nordeste, 97% na área urbana da região Sudeste, 91% na área urbana da região Sul e 91% na área urbana da região Centro-Oeste (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Distribuição do Déficit Habitacional no Brasil, por domicílios, segundo as regiões geográficas – 2016.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2016 – Fundação João Pinheiro.

O somatório do déficit habitacional até a faixa de 3 salários-mínimos chega a 4.860.276 (Figura 3), superando os números do ano de 2008, de 4.113.659, agravando o problema habitacional nacional.

Figura 3 – Déficit Habitacional Urbano por faixas de renda mensal familiar nas regiões geográficas – 2016.

Ano	Região	Faixas de Renda			
		Até 1 salário mínimo	Mais de 1 até 2 salários mínimos	Mais de 2 até 3 salários mínimos	Mais de 3 salários mínimos
2016	Norte	270.074	198.464	96.312	113.725
	Nordeste	907.732	453.455	197.631	150.217
	Sudeste	525.839	799.013	486.127	362.478
	Sul	154.305	236.116	121.300	93.900
	Centro-Oeste	135.703	190.012	88.193	76.655
	Brasil	1.993.653	1.877.060	989.563	796.975

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2016 – Fundação João Pinheiro.

Assim, mesmo com contratação de mais de 3 milhões de unidades habitacionais, o déficit habitacional sofreu um aumento, deixando de lado durante todo o período a participação dos agentes públicos locais e da população na construção da legislação, estando-se presente apenas formalmente em lei a participação desses atores, com pouca ou nenhuma efetividade na prática.

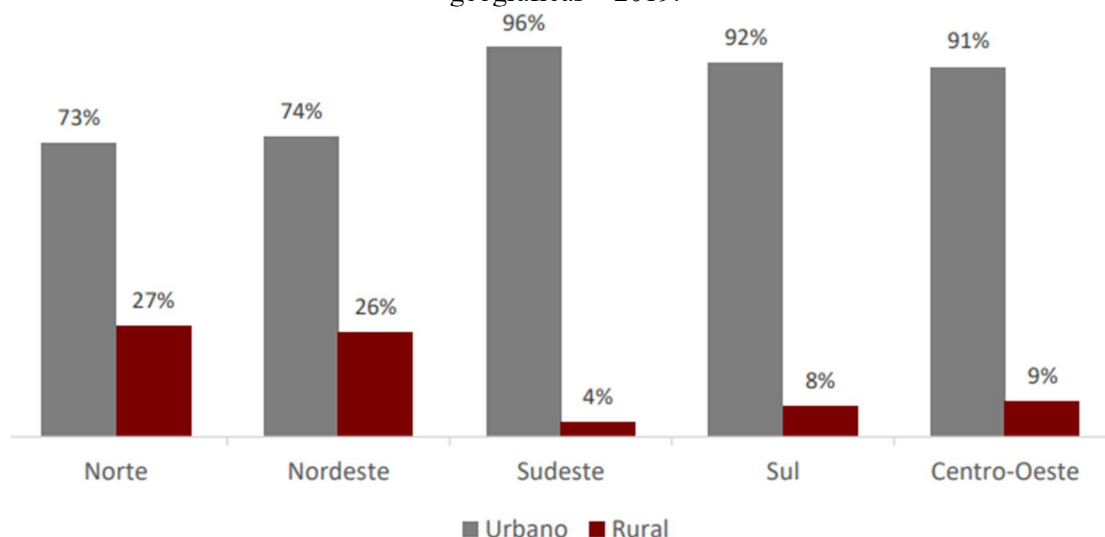
Com o novo chefe do Poder Executivo em 2017, o papel do Estado no desenvolvimento social e de atuação como um dos protagonistas do setor econômico foi reduzida. O PMCMV foi alterado pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 que trata da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que tem como objetivo a regularização de núcleos urbanos informais.

Nesse ponto, houve uma pequena mudança no enfoque da solução do déficit habitacional com a tentativa de tirar da informalidade as habitações já existentes em áreas que ainda não eram regularizadas, dando garantia jurídica aos ocupantes, visando o cumprimento da função social da propriedade e a promoção da inclusão social.

A necessidade de corte nos gastos e ajustes fiscais fez com que o governo federal reduzisse orçamento para o PMCMV, resultando na redução de contratações e entregas de unidades habitacionais. O resultado foi de um aumento do déficit habitacional para 5.876.000 no ano de 2019, das quais 5.044.000 estão situados na área urbana, com agora 73% na área urbana da região Norte, 74% na área urbana da região Nordeste, 96% na área urbana da região

Sudeste, 92% na área urbana da região Sul e 91% na área urbana da região Centro-Oeste (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Distribuição do Déficit Habitacional no Brasil, por domicílios, segundo as regiões geográficas – 2019.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2019 – Fundação João Pinheiro.

A Reurb visava iniciar uma fase de protagonismo para os agentes e burocratas à nível de rua locais, com a regularização de aglomerados urbanos localizados especialmente à margem de grandes cidades e centros urbanos, estabelecendo políticas públicas habitacionais em conjunto com políticas de saúde, de transporte e implementação de equipamentos públicos nas localidades regularizadas. Uma ferramenta eficaz da Reurb é a Concessão de Direito Real de Uso (CRDU) instrumento que dá garantia ao direito do cessionário, que seria a pessoa que habita aquela área, de usá-la por tempo determinado ou indeterminado. É mais uma garantia de que o ente público pode implementar uma política na região que seja de longo prazo, fixando o cidadão na localidade através de mecanismos legais e aparelhamento da região por instrumentos públicos.

A própria sistemática do Reurb possibilita o protagonismo aos agentes públicos governamentais locais, com a delimitação da dimensão da área a ser regularizada, a elaboração e realização de projetos de regularização, a identificação e levantamento dos dados das pessoas existentes no perímetro que será regularizado, trazendo cada habitante para o conhecimento do ente público, deixando ele de ser invisível legalmente (Figura 3).

Figura 3 – Fluxo do estabelecimento da REURB.



Fonte: Ministério da Cidades (2017).

Todavia, diversas empresas privadas surgiram para realizar os procedimentos de Reurb, sendo contratadas pelos municípios para elaboração dos projetos de cada etapa da regularização. O poder público municipal deverá coordenar as atividades mesmo que exista uma empresa privada em seu auxílio, buscando correlacionar as políticas públicas necessárias a realidade do local com a realidade do ordenamento jurídico existente. O protagonismo não deverá de ser do ente público em nenhuma ocasião, buscando sempre a realização da função social da propriedade e a realização do direito constitucional à moradia.

Em 2021, continuando ainda a sistemática de um governo menos intervencionista economicamente, foi promulgada a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, criando o Programa Casa Verde e Amarela. Apesar do novo nome, o programa era sustentado por mecanismo semelhante ao do Programa Minha Casa, Minha Vida, oferecendo financiamento e subsídio

para famílias de baixa renda para aquisição, reforma e regularização de unidades habitacionais (Tabela 7).

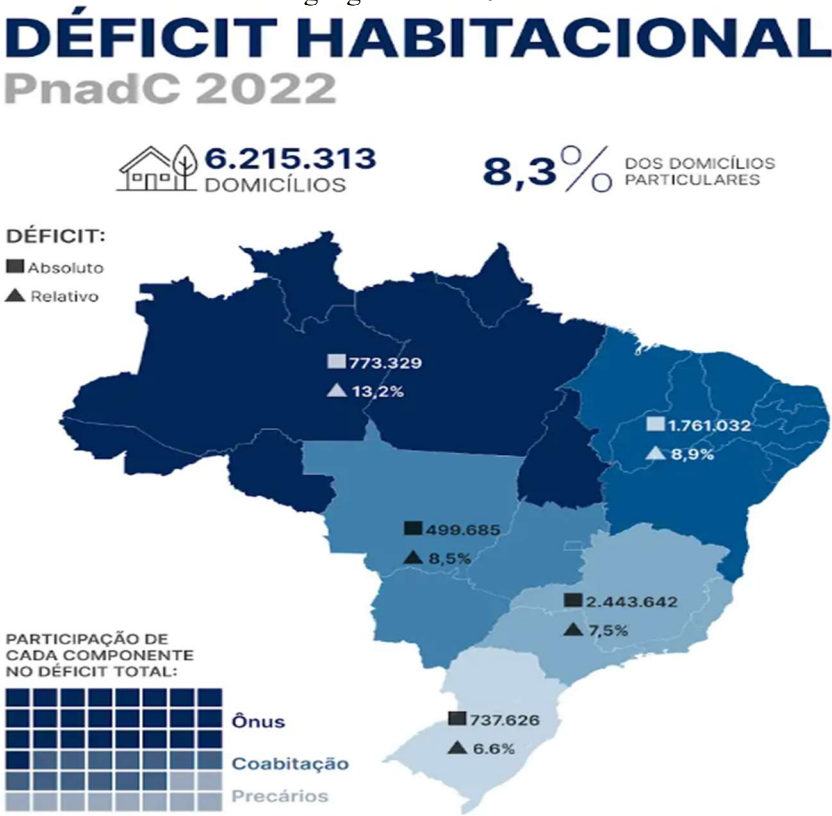
Tabela 7 – Programa Casa Verde e Amarela.

Programa Casa Verde e Amarela
Faixas para Imóveis Urbanos
Grupo 1 (até R\$ 2.400,00)
Grupo 2 (até R\$ 4.400,00)
Grupo 3 (até R\$ 8.000,00)

Fonte: Criada pelo autor com dados extraídos do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, (2024).

No ano de 2020, a crise sanitária mundial trouxe grande impacto para a economia mundial e local, afetando também os setores produtivos, dentre eles o da construção civil. Esse reflexo foi sentindo no setor de habitação, quando o déficit habitacional alcançou 6.215.313 de unidades habitacionais, sendo 86,8% na área urbana e 13,2% na área rural, com 1.761.032 só na região Nordeste (Figura 4).

Figura 4 – Distribuição do Déficit Habitacional no Brasil, por domicílios, segundo as regiões geográficas – 2022.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PnadC), 2022 – Fundação João Pinheiro.

Pelo estudo, inferiu-se que a diminuição do protagonismo do Estado no campo econômico somado a crise pandêmica mundial, elevou os números do déficit habitacional no Brasil. E, mesmo com mais um programa de cunha habitacional, o importante papel dos atores sociais na formulação das leis que embasam as políticas públicas foi relevado. Depois do ano de 2020, a importância das políticas públicas habitacionais ganhou ainda mais relevância, quando foi adotada a estratégia do isolamento social para enfrentamento da pandemia (Carvalho, 2023).

Com o novo cenário político em 2023, ressurgiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, disposto pela Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Com o programa, repetiu-se o mecanismo de provimento de habitações através da construção de moradias para população de baixa renda (Tabela 8), associado a proposta de desenvolvimento econômico por meio do incentivo ao setor da construção civil.

Tabela 8 – Programa Minha Casa, Minha Vida (2023).

Programa Minha Casa, Minha Vida
Faixas para Imóveis Urbanos (Renda Familiar Bruta)
Faixa 1 (até R\$ 2.850,00)
Faixa 2 (de R\$ 2.850,01 até R\$ 4.700,00)
Faixa 3 (de R\$ 4.700,01 até R\$ 8.000,00)

Fonte: Criada pelo autor com dados extraídos da Caixa Econômica Federal (2024).

Com o surgimento do PMCMV (2009), PCVA (2021) e o novo PMCMV (2023), a implementação de uma política pública de habitação que norteara o cenário nacional não foi devidamente efetivada. As políticas nacionais foram criadas sem a observância de uma política urbana orientada pelos agentes públicos locais e pelas instituições da sociedade civil com atuação no âmbito habitacional. A participação desses atores foi inexistente ou reduzida durante todos os momentos, mesmo que seja uma exigência legal.

A situação fica ainda mais evidente quando se verifica um aumento do número de demandas judiciais que atacam problemas nas estruturas das unidades habitacionais (CNJ, 2022). Isso ratifica a ausência da participação social na construção da legislação que embasa as políticas públicas, deixando-se de lado situações que poderiam ser solucionadas com a consideração de particularidades locais na composição do arcabouço legal.

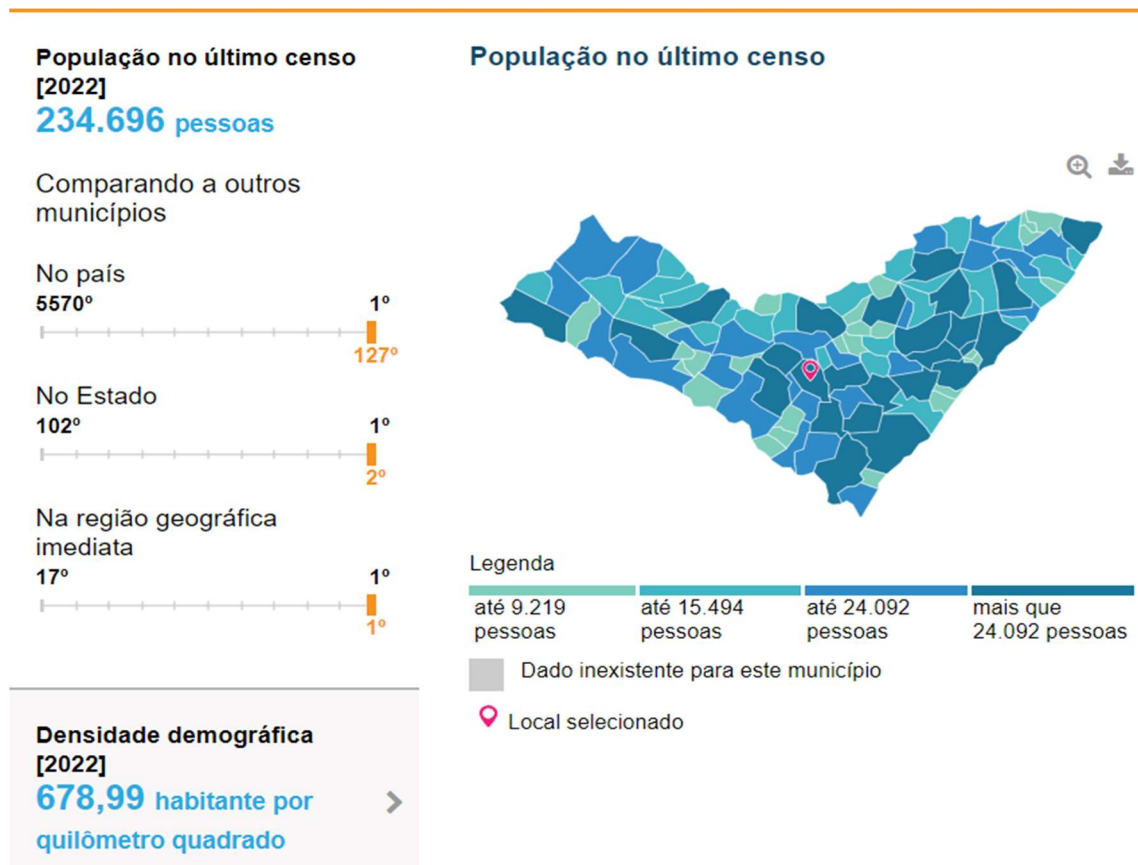
Atualmente o instrumento que mais se aproxima de um sistema com participação efetiva dos agentes públicos é a Reurb, pois o poder público municipal participa efetivamente da construção de um projeto que pode agregar diversas políticas públicas em torno da política habitacional, efetivando todo o ciclo da criação das políticas, tendo como base o arcabouço legal, que impele sua participação e chancela, aperfeiçoando e concretizando a participação social nas decisões políticas. Para Leite (2020), a Reurb possui um propósito nobre, sendo um mecanismo para efetivação da função social das cidades, da propriedade e da posse, atendendo o constitucional direito à moradia digna.

4.2 O Exemplo de Arapiraca/AL como Demonstração dos Resultados da Pesquisa

Com base nos dados do referencial teórico e servindo como exemplo para demonstrar os resultados da presente pesquisa, a experiência vivenciada no município de Arapiraca, estado de Alagoas, serve como exemplo para outros municípios do Brasil, explicitando como a vinculação da legislação que embasa as políticas públicas habitacionais e a atuação do poder público são fundamentais para a inclusão social. Sobre a ocupação histórica de Arapiraca, Souza e Marisco (2009) afirmam que a expansão da cultura pecuarista dos criadores de gado no século XVI levou para a região Agreste de Alagoas a criação que antes era restrita a Zona da Mata. Com essa expansão, os criadores expulsaram os índios da tribo Caeté, seus habitantes originais e consolidaram a conquista sobre o trecho central da província de Alagoas.

Pelos dados do IBGE, de acordo com o Censo de 2022, Arapiraca conta com uma população de 234.696 pessoas. É a segunda cidade do estado de Alagoas em número de habitantes e a 127ª no país (Figura 5).

Figura 5 – Dados do Censo 2022 – IBGE sobre o Município de Arapiraca/AL.



Fonte: IBGE – Censo (2022).

O contexto da situação exemplificativa da pesquisa ocorreu no Residencial Jardim das Paineiras, resultante de um projeto de política habitacional, que visou o remanejamento das famílias que moravam as margens do riacho Piauí e faziam parte da comunidade conhecida como Favela do Cabojé (Figura 7). No local da antiga favela foi construído o Bosque das Arapiracas (Figura 6), área situada no centro de Arapiraca. O Projeto Integrado de Urbanização Jardim das Paineiras deu origem ao Residencial Jardim das Paineiras (Gomes; Silva; Ferreira, 2015).

Figura 6 – Bosque das Arapiracas – Arapiraca, AL.



Fonte: Sítio da Prefeitura Municipal de Arapiraca.⁶

Figura 7 – Favela do Caboje, Arapiraca, AL.

⁶ <https://web.arapiraca.al.gov.br/>



Fonte: Sítio Jornalístico.⁷

Em 2007 foram realizadas a entrega de 582 unidades no Residencial Jardim das Paineiras para os moradores remanejados. As habitações existentes foram construídas com recursos do Programa Habitar Brasil, um dos programas habitacionais vigentes à época da entrega. Contudo, para os novos moradores do Residencial Jardim das Paineiras, não houve concessão de nenhum título ou documento de posse ou uso dos imóveis, entregando-se apenas as “chaves” das casas para as pessoas cadastradas. Através de sorteio, eram escolhidos os moradores para cada unidade habitacional. Como visto no referencial teórico, item 2.3, a política pública, mesmo tendo como ponto principal a entrega de unidades habitacionais, deve ser implementada e acompanhada pelos agentes públicos locais para que seja efetivamente consolidada.

Para Rua (1997), após as políticas públicas serem elaboradas, é necessário colocá-las em ação, o que representa a etapa de implementação do ciclo político. Essa fase abarca todo o conjunto de decisões e ações que devem ser realizadas pelos agentes ou instituições governamentais e pelos grupos ou indivíduos do setor privado, para que a política formulada tenha seus objetivos alcançados. Portanto, trata-se das ações para que determinada política saia do papel.

⁷ <https://www.cadaminuto.com.br/>

Já havia vigência do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que focava no viés da entrega de unidades, sem regulamentar a posse ou o uso das unidades. Saliente-se que município de Arapiraca não conta, ainda em 2024, com um Plano Local de Habitação de Interesse Social aprovado, o que aponta para uma situação de “pendência” perante o Ministério das Cidades e o SNHIS (Quadro 1, Capítulo 2).

Já em 2013, 6 anos após a entrega das unidades, foi realizado um relatório de acompanhamento da realidade fática do local, à época pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. A situação encontrada no local foi de descaracterização das unidades habitacionais (que foram entregues padronizadas pelo projeto original), muitos dos contemplados originalmente venderam, alugaram ou transformaram sua unidade, que tinha destinação habitacional, em unidade comercial. Foram encontrados casos de mais de uma família residindo em uma única unidade. Situações que não estavam programadas pelo projeto inicial do residencial, mas que foram resultado da ausência e da falta do acompanhamento da política pública pelos agentes públicos estatais

Apenas após as situações terem sido identificadas é que a integração entre as secretarias municipais, através de seus agentes públicos, começou a acontecer. Essa integração teve como resultado a implementação de equipamentos públicos na localidade, como a construção de um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Houve, ainda, o cadastramento dos atuais moradores pela Secretaria de Assistência Social, com o levantamento das medidas atuais das unidades descaracterizadas ao longo dos anos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

Fica evidente, desta forma, que o afastamento do setor público da população na implementação de uma política, sem o devido acompanhamento de todas as fases de seu ciclo, é prejudicial ao ambiente local. Para Battistola e Marco (2021), a formação da opinião do público ocorre da interlocução entre os representantes e o povo, ocorrendo uma legitimação das decisões tomadas sobre a coisa pública.

Em 2024, com o projeto Moradia Legal do Tribunal de Justiça de Alagoas, 230 moradores conseguiram regularizar sua propriedade no residencial, com a concessão de títulos de propriedade dos imóveis urbanos. Evidencia-se, portanto, com o levantamento do referencial teórico, a ideia de que quando os agentes públicos estatais se aproximam da população na formação e efetivação de políticas públicas, o espaço local não se modifica de forma desordenada, pelo contrário, se molda de maneira a concretizar o desejo constitucional: a moradia como direito social (Amore, 2015).

4.3 Discussões Acerca da Temática Abordada

Inferese que as categorias de análise da pesquisa (política pública habitacional como meio de inclusão social, atores envolvidos na efetivação das políticas públicas habitacionais e aperfeiçoamento das políticas públicas habitacionais) não receberam destaque e atenção devidas nas 5 legislações estudadas.

A inclusão social buscada pelo ordenamento jurídica teve como escopo a construção de unidades habitacionais e o incentivo econômico ao setor privado através do mercado imobiliário. No SNHIS, foram alçadas as categorias de integrantes do sistema o Conselho das Cidades, fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais, instituições regionais e metropolitanas que detenham funções na área habitacional, entidades privadas envolvidas com a área habitacional. Todavia, os atores envolvidos na efetivação das políticas públicas habitacionais detêm, até hoje, papel secundário na proposição de alternativas, sendo apenas participantes “legais”, como visto na construção das 5 legislações que baseiam o estudo e nos artigos que sustentam o referencial teórico.

A centralização das funções administrativas e financeiras pela União e a grande quantidade de municípios com diferentes características é prejudicial para a formulação de um desenho de um programa nacional com cooperação técnica e administrativa. E quando há apenas previsão legal dessa cooperação, sem sua efetivação na prática, a construção de políticas inclusivas fica ainda mais inviável.

Esse papel de cooperação poderá ser transferido para os estados, que na elaboração de seus Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social podem estabelecer assessoramento e apoio técnico para elaboração dos planos locais. O estado de Minas Gerais é exemplo desse assessoramento e apoio técnico aos seus municípios. Os gestores e técnicos municipais solicitam o apoio a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE)⁸, sem custos, e o governo estadual efetiva os estudos para cada localidade, levando em conta suas peculiaridades.

Pelo que foi exposto nesse estudo, algumas abordagens podem ser levantadas para análise e demonstração do que foi trazido no referencial teórico. Quando uma família migrante chega a um novo local, ela tem que se estabelecer em algum lugar, mesmo sabendo que aquele lugar é irregular, seja pelo quesito fundiário, seja pelo quesito ambiental. Esse fato torna-se ainda mais evidente quando o ente local busca contato com essa família e ela permanece no

⁸ <https://www.mg.gov.br/servico/obter-apoio-para-elaboracao-dos-planos-locais-de-habitacao-de-interesse-social>.

mesmo espaço. A interação de maneira fria e formal com essas pessoas não surte o efeito almejado. O Estado, nesses casos, não pode apenas “impor” seu poder. Ele deve, sim, mediante a atuação de seus agentes, identificar aquela situação, buscando uma alternativa legal, através da implementação de uma política pública.

Se o ente público não implementa uma política pública habitacional ampla e continua apenas em se preocupar exclusivamente em dar o título da propriedade, torna-se evidente que não estão sendo considerados outros aspectos da urbanização, não está sendo levado em conta que as demais políticas públicas municipais podem ser afetadas.

As diversas calamidades vivenciadas nos centros urbanos são indicativos de que o crescimento não planejado e de forma desordenada, sem uma política pública implementada e acompanhada pelo poder público, ataca não apenas o direito social moradia, mas afeta também o direito à vida e à saúde. Isso fica evidente quando catástrofes atingem as cidades, como enxurradas, epidemias, pandemias.

Depreende-se ainda, inclusive com a situação fática exposta, que apenas a entrega de unidades habitacionais não é suficiente para contornar o problema da moradia. A população, mesmo sendo retirada de uma zona precária e levada para um espaço com moradias habitáveis, não consegue se manter ou manter a destinação de sua unidade habitacional sem a presença e colaboração do agente público estatal. A ausência do poder público, no acompanhamento do desenvolvimento de uma comunidade e na implementação de instrumentos públicos efetivos e permanentes, causa descredito na população que ali habita, ficando ela sem orientação e ordenação. Por outro lado, quando o poder público se (re)aproximou com atuações coordenadas e sistemáticas, os habitantes da localidade renovam a esperança e o desejo da sua manutenção no local, consolidando o preceito constitucional da moradia como um direito social, levando ao desenvolvimento da região. Para Drumond e Rodrigues (2019), o poder público ao criar um sistema de monitoramento e de avaliação de uma política social abrangente, principalmente em um sistema federativo com dimensões e diferenças como o Brasil, ele deve manter diálogo constante com as organizações que também participam da implementação da política pois, cada uma, a partir de suas posições e redes de relações, contribui com informações que, em um curto espaço de tempo, podem apontar falhas e propor soluções para o desenvolvimento da política e do local.

Como visto, é um processo político-administrativo que origina uma política pública, sendo esta operacionalizada com o necessário embasamento legal (Euclides *et al.*, 2022). Esse processo político-administrativo passa pela observação de realidades locais bastante distintas, como a violência, o ambiente, as diversas culturas e as diversas diferenças territoriais. Portanto,

sua construção deve ser legitimada pela participação social, através não só da classe política, mas de representações sociais. E, conforme Battirola e Marco (2021) a participação social não pode se resumir apenas a ser um dispositivo para legitimar políticas governamentais. E para que se realize a constituição de uma rede de esferas públicas eficazes ao que se propõem, as organizações e instituições devem se articular em torno de processos claros e comprometidos com a representação de todos os grupos sociais.

Fica evidente, portanto, a importância na escolha dos representantes nos conselhos relacionados a questão da habitação. Apenas a criação e nomeação de integrantes de forma paritária em um conselho não constitui garantia de efetividade das ações e nem melhor aplicação dos recursos públicos para as questões habitacionais. Mesmo que a representação legal seja cumprida, a mera obediência a letra da lei não garante que o direito almejado seja conquistado. Aqui é necessário que o agente público, o representante da sociedade civil e o representante do setor produtivo estejam preparados para encaminhar, juntos, a melhor solução para os problemas locais.

E, antes mesmo da análise conceitual das esferas públicas e suas qualificações, destaque-se que a desigualdade causada por diferenças estruturais impõe obstáculos de difícil transposição para estabelecer um ambiente de diálogo que culmina na formulação da opinião pública. Posições hierarquizadas não desaparecem na esfera pública uma vez que são consequências das assimetrias sociais ocorridas dentro dos modelos estabelecidos de distribuição, redistribuição, acesso, privilégios (Battirola; Marco, 2021).

A participação social nas políticas implementadas pelo Estado, dessa maneira, pode ser incorporada a partir das organizações sociais, dos grupos de debate políticos regionais, das associações populares e dos demais interessados. Entre os canais de participação social nas políticas públicas têm-se: os conselhos gestores em todas as instâncias da federação, que deliberam ou são consultados sobre as temáticas que representam saúde, educação, habitação, assistência social (Drumond; Silveira; Silva, 2014).

A participação aqui determinada, não deve ser simplesmente imposta, mas ter credibilidade para ser implementada. Essa credibilidade, segundo Souza (2006), se perfaz com a prevalência de regras pré-anunciadas, que são mais eficientes do que o poder discricionário de políticos e burocratas. O fator da credibilidade passou a ser fundamental para quase todas as políticas públicas. A credibilidade tem como base a existência de regras claras, contrapondo-se à discricionariedade das decisões públicas dos burocratas. Esta discricionariedade é minimizada ou até mesmo eliminada, delegando-se poder a instituições bem desenhadas e independentes da influência dos ciclos eleitorais.

A credibilidade conquistada é necessária para a manutenção do equilíbrio social. Mudanças necessárias na revisão do planejamento urbano, que envolverá mudanças atuais no acesso à terra, saneamento, disposição espacial, que só terão resultados muitos anos depois, são sustentadas nessa credibilidade.

Nas sociedades democráticas e plurais, em que a paisagem e configurações dos espaços urbanos são afetadas com a passagem do tempo, torna-se necessário o reconhecimento desses elementos na legislação urbanística e nas políticas públicas. Ao instituir o dever de revisão periódica, a legislação destaca a natureza específica dos processos legislativos e políticos, com fundamento na gestão democrática e na garantia de cidades mais sustentáveis e inclusivas, com os elementos relevantes para o aprimoramento da política urbana, como a legitimidade democrática e o planejamento sustentável (Santos, 2024). É nesse contexto que a inclusão político-administrativa deverá ser construída e efetivada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo pretende apresentar as conclusões identificadas a partir da análise das discussões dos resultados, pretendendo-se direcionar e sugerir práticas nas atuações públicas e alterações nas legislações referentes a construção de políticas locais de habitação, demonstrando as dificuldades em se encontrar os objetivos da pesquisa.

O estudo foi realizado em três etapas, iniciando com a identificação da legislação correlata as políticas públicas de habitação no cenário nacional estabelecidas a partir do ano de 2005; a análise dessa legislação através de seu viés histórico, baseando-se na produção literária sobre o tema e, por fim, a descrição dos dados identificados, abordando-se os problemas relacionados a construção das políticas públicas habitacionais locais, dando alternativas para que os agentes públicos estatais possam aperfeiçoar a construção das políticas nos casos reais, objetivando a inclusão da população.

Para o primeiro objetivo estabelecido, verificou-se que as legislações nacionais relacionadas as políticas públicas de habitação foram construídas em torno de um diálogo entre o ente federal e setor privado da área da construção civil. Esse diálogo foi estabelecido por uma conjuntura econômica e política, que teve como objetivo a impulsionamento do setor produtivo e a efetiva construção e entrega de unidade habitacionais visando a redução do déficit habitacional.

Entretanto, com o segundo objetivo, foi constatada na construção das legislações habitacionais que a atuação dos agentes públicos e entidades sociais foram relevadas. Foram elas apenas incluídas como figuras legais, constituindo meramente como parte da letra da lei. Levou-se em consideração, como ponto central, no processo legislativo de cada norma o momento político da construção e promulgação da lei, o estado do cenário econômico-financeiro mundial naquele determinado momento e a possibilidade de um aquecimento e proteção da economia nacional, visando a redução dos impactos em virtude das situações macroeconômicas mundiais. Não houve, em nenhum dos momentos políticos, o destaque dos agentes públicos para a criação e implementação de políticas públicas habitacionais, seja quando o Estado ganhou mais protagonismo na economia e na intervenção social, seja quando o Estado teve sua atuação reduzida na economia e no atendimento as necessidades sociais.

O reflexo desse afastamento dos agentes públicos é visto no atual número do déficit habitacional que, em 2022, chegou a mais de 6 milhões de habitações. E mais, o aumento das ações judiciais contra os programas habitacionais revela que nem o objetivo da entrega de

residências é cumprido com qualidade, atacando o que seria o ponto principal do surgimento dos programas: a construção de unidades habitacionais.

Na prática, o estudo aqui desenvolvido buscou encaminhar alternativas mais eficientes e que possam trazer resultados mais consolidados para os ciclos de políticas públicas. O preenchimento dos requisitos legais por parte dos municípios para o recebimento de recursos federais pode levar a construção de uma alternativa local mais adequada a região, com a identificação de suas peculiaridades e de seus problemas específicos locais.

Conclui-se que as agendas públicas escolhidas em comum acordo com a comunidade que vivencia diariamente a situação e a construção de soluções, decisões e planejamentos que sejam efetivos e possam ser aplicados, acompanhados e avaliados de forma mais próxima mostram-se as soluções mais viáveis.

Se faz necessário, portanto, que as entidades públicas e privadas que conhecem a realidade do ambiente, como prefeituras e conselhos municipais, construam propostas de habitações que sejam condizentes com a realidade local, levando em consideração suas peculiaridades, como as formas como são feitas as construções, onde serão construídas e quais equipamentos públicos melhor atendem aquela localidade. Quando mais estas questões locais forem conhecidas, mais fácil ficará a ampliação para uma maior representatividade nacional. Dessa forma, as ações governamentais ganham credibilidade, auxiliando na redução do déficit habitacional e proporcionando uma melhor qualidade de vida aos habitantes locais, sendo eles incluídos nas decisões locais, o que leva a um desenvolvimento da região.

As mudanças existentes na sociedade brasileira demandam do Estado novas formas de lidar com as questões atuais. E assim é com a questão do direito à moradia. A sistemática do enfrentamento à questão do déficit habitacional não pode permanecer enrijecida, apenas no binômio estímulo ao mercado da construção civil e entrega de unidades habitacionais. Deve existir, sim, a legitimidade nas atuações estatais, garantindo a participação efetiva da população no debate público, no apontamento das agendas e na tomada de decisões para o melhoramento local.

A pesquisa foi realizada levando-se em consideração o estudo sobre legislação e políticas públicas habitacionais, exemplificando com uma situação fática vivenciada pelo pesquisador. A fragilidade da pesquisa funda-se na necessidade de um aprofundamento nas situações em que possam ser confirmadas a devida inclusão da sociedade favorecida com a política pública e o desenvolvimento regional. Tais situações demandam tempo e podem ser confirmadas por trabalhos futuros.

As análises são, portanto, limitadas, identificado problemas gerais que foram elencados em torno de alguns recortes históricos, políticos e econômicos no momento da construção da política pública nacional, verificando-se com um caso exemplificativo os problemas surgidos quando não se dá a integração entre os agentes públicos locais para a construção, efetivação e acompanhamento de um ciclo de políticas públicas específicas.

O estudo traz contribuições para o campo acadêmico e profissional. No campo acadêmico, a contribuição se dá através da análise dos contextos históricos, políticos e sociais das construções das legislações. Contexto este pouco explorado por outras pesquisas. Já no campo profissional, o estudo aqui desenvolvido sugere um plano de ações para a prefeitura do município de Arapiraca, estado de Alagoas, visando um ajuste na legislação local e na configuração da organização administrativa do poder executivo municipal, para que se adeque ao que é determinado na legislação federal, almejando a obtenção de recursos para o desenvolvimento de políticas públicas habitacionais locais em paralelo com outras políticas públicas existentes. O plano indicado poderá ser adaptado e utilizado em outros municípios.

REFERÊNCIAS

- ANTONELLO, Ideni Terezinha. Potencialidade do Planejamento Participativo. **Sociedade & Natureza**, v. 25, p. 239-245, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1982-45132013000200003>. Acesso em: 22 out. 2024.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim. A Regulação do Mercado Imobiliário e Política Habitacional no Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 54, p. 765-791, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5414>. Acesso em: 22 out. 2024
- ARRUDA, Inácio. **Estatuto da Cidade 10 anos: avançar no planejamento e na gestão urbana**. Brasília: Senado Federal, gabinete do Senador Inácio Arruda, 2011.
- AMORE, Caio Santo. **Minha casa Minha Vida para iniciantes**. Minha casa e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmegropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf. Acesso em: 04 jul. 2024.
- AMORIM, Phillipe Macedo Garcia; BASSAN, Dilani Silveira. Reflexões sobre o déficit habitacional no Brasil: as políticas públicas de habitação e o acesso ao direito à moradia. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 15, n. 7, p. 01-16, 2024. DOI: <http://doi.org/10.7769/gesec.v15i7.3862>. Acesso em: 22 out. 2024.
- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Análise preliminar da seleção de propostas do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do programa Casa Verde e Amarela. **Nota Técnica Dirur, n. 35**, Brasília: Ipea, 2022.
- BALBIM, Renato. KRAUSE, Cleandro. Produção Social da Moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-201, 2014. DOI: <http://doi.org/10.22296/2317-152912014v16n1p189>. Acesso em: 22 out. 2024.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 6ª ed. São Paulo: Atlas: 2004.
- BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/571>. Acesso em: 4 set. 2023.
- BATTIROLA, Ane Michelina Dalbosco; MARCO, Cristhian Magnus de. Programa Habitacional Casa Verde e Amarela – Uma Análise sobre a Importância do Debate nas Esferas Públicas para a Construção do Espaço Público. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.57055>. Acesso em: 22 out. 2024.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2022: notas estatísticas**. Brasília, DF: Inep, 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 4 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 mar. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre o Programa Casa Verde Amarela. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.620 de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

BONIZZATO, Luigi; MOULIN, Isabelle Esteves. O Advento da Criação de Planos Urbanísticos e a (Des)igualdade urbanística no Brasil: Realidades, Desdobramentos e Consequências jurídico-sociais após Décadas e Anos da Chegada da Constituição e de demais Icônicas Legislações Urbanísticas. **Revista Direito e Cidadania**, v. 14, n. 01, Rio de Janeiro, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2022.62539>. Acesso em: 22 out. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 79-97.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. Habitação De Interesse Social. **Mercator (Fortaleza)**, v. 17, 2018. DOI: <https://doi.org/10.4215/rm2018.e17004>. Acesso em: 22 out. 2024.

CAMARGO, Camila Moreno. Minha Casa, Minha Vida – Entidades: Novos arranjos para a operação da política habitacional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/3510219/2020>. Acesso em: 22 out. 2024.

CAMARGO, Luís Henrique Ramos Camargo. Espaço-Tempo e Evolução, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001: Repensando o Plano Diretor no seu terceiro parágrafo. **Revista Direito e Cidadania**, v. 15, n. 02, Rio de Janeiro, 2023. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2023.61225>. Acesso em: 22 out. 2024.

CANOTILHO, José J. G. **Direito Constitucional**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CAPELLA Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CARDOSO, Aduino Lúcio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. Disponível em: https://observatoriodasmegropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf. Acesso em: 02 jun. 2024.

CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves; OLIVEIRA; Guilherme Saramago; GHELLI, Kelma Gomes Mendonça. Análise de Conteúdo: Uma Metodologia de Pesquisa Qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 43, p. 98-111, 2021.

CARVALHO, Alice de Almeida Vasconcellos de; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. O Pape do Programa Minha Casa, Minha Vida no Processo de Construção das Cidades: a Perspectiva Configuracional. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, p. 396-407, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.SUPL1.AO11>. Acesso em: 22 out. 2024.

CARVALHO, Luiz Henrique Milaré de. Políticas Públicas de moradia e saúde no Brasil: novos desafios. **UNISANTA Law and Social Science**, v. 12, n. 2, p. 20-37, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Demandas predatórias em programas habitacionais são discutidas na 1ª Região**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/demandas-predatorias-em-programas-habitacionais-sao-discutidas-na-1a-regiao/>. Acesso em: 05 ago. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Nota Técnica 1/2024**. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Notas_tecnicas/202401_NT_012024_HABIT_Orientacoes_Municipios_acerca_obrigatoriedades_SNHIS.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

CORRÊA, Albideias de Oliveira; LIMA, Alex de Sousa. Estudo sobre as políticas de habitação na cidade de Codó/MA no período de 1960 a 2019. **Revista Geomae**, v. 12, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unespar.edu.br/geomae/article/view/5858/3882>. Acesso em: 04 ago. 2024.

CORREIA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção de espaços: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, p. 41-51. 2011.

DENIZO, Valentina. Papéis do Estado na questão habitacional: reflexões conceituais. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XV, 2013, Recife. **Anais**. Recife: ANPUR, MDU, UFPE, 2013.

DRUMOND, Alexandre Matos; RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias. Análise da *policy cycle* da política nacional de habitação de interesse social: contribuições de gestores municipais de habitação em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. 1-16. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180141>. Acesso em: 22 out. 2024.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, v. 48, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100001>. Acesso em: 22 out. 2024.

EUCLYDES, Filipe Maciel; MOREIRA, Vinicius de Souza; MARTINS, Andreia de Fátima Hoelzle; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: Criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e020>. Acesso em: 22 out. 2024.

FARIA, José Eduardo. **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FARIAS, Talden. Os 40 anos da Lei de Parcelamento do Solo. São Paulo, 21 de dezembro de 2019. **Conjur**. Âmbito Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 02 set. 2023.

FAUSTINO, Raphael Brito; ROYER, Luciana de Oliveira. O Setor Imobiliário habitacional pós-2015: crise ou acomodação? **Cadernos Metrôpoles**, v. 24, n. 53, p. 147-171, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5306>. Acesso em: 22 out. 2024.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERREIRA, G. G.; CALMON, P.; FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.AO04>. Acesso em: 22 out. 2024.

FREIRIA, Rafael Costa; DOSSO, Taisa Cintra. **Direito Agrário, Questões**. 1 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. v. 21. Brasília: IPEA, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOOPER, Moisés. Políticas Públicas e suas pós-vidas: merecimento e cidadania habitacional no Brasil da mobilidade social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 99, p. 1-24, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/349913/2019>. Acesso em: 22 out. 2024.

KÜSTER, Percy José Cleve. **Regularização Fundiária Urbana – REURB**. Do Caos à Dignidade. 2 ed. São Paulo: YK, 2024.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LACERDA, Gabriel do Carmo. Os padrões Espaciais da Política Habitacional no Brasil: Uma Análise baseada nos Estratos Geográficos do IBGE. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 25, 2023. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202332>. Acesso em: 22 out. 2024.

LEITE, Rita de Cássia Curvo. Regularização Fundiária Urbana (Fases Administrativas): Efetivo Direito à Moradia Digna nos Centros Urbanos? **Revista Fronteiras Interdisciplinares do Direito**, v. 2, n. 1, 2020. DOI: <https://dx.doi.org/10.23925/2596-3333.2020v3i10a10>. Acesso em: 22 out. 2024.

LIMA, Isaura Alberton de; MARQUES, Sylvia Bitencourt Valle. Aluguel Social em Área Central da Cidade como Política de Habitação Pública. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 11, n. 03, p. 601-627, 2022. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/14051/9074>. Acesso em: 10 set. 2024.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O Direito à Moradia a as Políticas Públicas Habitacionais Brasileiras da Segunda Década do Século XXI. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, 2020. DOI: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/48406>. Acesso em: 22 out. 2024.

LINHARES, Paulo de Tarso; CUNHA, Alexandre. Cooperação Federativa: A Formação de Consórcios Públicos no Brasil. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). **Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, p. 551-563, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 8 ed. Barueri: Atlas, 2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 9 ed. Barueri, SP: Atlas, 2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 9 ed. Barueri, SP: Atlas, 2021.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. *In*: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação: IPEA, p.119-133, 2018.

MARICATO, Erminia. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MARTINS, Inocêncio. A Neoconstitucionalização do Direito e o Estatuto da Cidade. **Revista Direito e Cidadania**, v. 15, n. 02, Rio de Janeiro, 2023. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2023.62906>. Acesso em: 22 out. 2024.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 11 ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O Direito Fundamental à Moradia e a Existência Efetiva da Reserva do Possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-114, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Marcos Gustavo Pires. Da crítica do direito ao direito à cidade uma primeira aproximação. *In*: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo (org.). **Teorias e práticas urbanas condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, p. 231-258, 2015.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MENDES, Rosana Maria; MISKULIN, Rosana Giaretta Sguerra. A Análise de Conteúdo como uma metodologia. **Caderno de Pesquisa**, v. 47, n. 165, p. 1044-1066, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/198053143988>. Acesso em: 22 out. 2024.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. A Questão Habitacional no Brasil. **Mercator (Fortaleza)**, v. 16. 2017. DOI: <https://doi.org/10.4215/RM2017.E16015>. Acesso em: 22 out. 2024.

MONTEIRO Júnior, Laércio. Os efeitos da financeirização sobre o setor de produção imobiliária popular. O caso da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida. **Espaço e Economia**. 2019. DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.7705>. Acesso em: 22 out. 2024.

MUNIZ, Maria Aguéda Pontes Caminha; SILVA, Márcia Maria Pinheiro da. Regularização Fundiária e Direito à Moradia. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza**, v. 25, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revista.pgm.fortaleza.ce.gov.br/revista1/article/view/306/308>. Acessado em: 07 ago. 2024.

NAKAMA, Vinicius; MACENA, Heloisa. Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas: habitação social no Brasil e nos Estados Unidos. **Cadernos Metr pole**, v. 24, n. 55, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5502>. Acesso em: 22 out. 2024.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2002, p. 102-112.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos/direitos-humanos>. Acesso em: 02 fev. 2024.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2024.

PASTERNAK, Suzana. Habitação e Saúde. **Metr pole e Saúde**. v. 30, n. 86, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.00100004>.

PINHEIRO, Fundação João. **Déficit Habitacional e Inadequação de Mor dias no Brasil**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwIxulGq/view>. Acesso em: 29 ago. 2023.

PINHEIRO, Fundação João. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/13FL-MVsULmFMjkQb1nQsYzO2JVhLQvwz/view>. Acesso em: 05 ago. 2024.

QUEIROZ, Felipe. Crise Política no Governo Dilma Rousseff: Uma Análise a partir do Conflito de Classes. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 27, Juiz de Fora, p. 136-153, 2018.

RAMOS, José Ramiro Esteves. **Casa Verde Amarela**: uma avaliação política do programa. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

REIS, Ant nio Tarcísio da Luz; LAY, Maria Cristina Dias. O projeto da habitação de interesse social e a sustentabilidade social. **Ambiente Constr ido**, v. 10, n. 3, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-86212010000300007>. Acesso em: 22 out. 2024.

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias; MOREIRA, Vinícius de Souza. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 2, p. 167-180. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.008.002.AO01>. Acesso em: 22 out. 2024.

RODRIGUES, Herbert; SILVA, Eliane Alves da. Legitimidade Institucional e (Des)ordem Fundiária Urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais**, v. 19, n.1, Recife, p. 31-47, 2017. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2017v19n1p31>. Acesso em: 22 out. 2024.

RAMOS, Jefferson da Silva; NOIA, Angye Cássia. A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 33, p. 65-105, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2016.33.65-105>. Acesso em: 22 out. 2024.

RIBEIRO, Cristine Jaques; SCARANO, Renan Costa Valle. Participação popular e produção de políticas de habitação: os casos de Porto Alegre e São Paulo. **Revista Serviço Social em Revista**, vol. 23, n. 1, p. 178-196, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5433/1679-4842.2020v23n1p178>. Acesso em: 22 out. 2024.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil**. Brasília: BID, 1997.

SALOMON, Dêlcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 13. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

SANTIN, Janaína Rigo; MARAGON, Elizete Gonçalves. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **Patrimônio Histórico**, v. 27, n. 2, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-90742008000200006>. Acesso em: 22 out. 2024.

SANTOS, Fernanda Marsaro dos. Análise de Conteúdo: a visão de Laurence Bardin. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 06, n. 1, p. 383-387, 2012.

SANTOS JUNIOR, O. A. A. Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade. In: SANTOS JUNIOR, O. A. (org.) **Políticas Públicas e Direito à Cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. IPPUR/UFRJ, p.67-74, 2011.

SANTOS, Samuel. O Processo Legislativo Revisional na Política Urbana e seus Fundamentos: Democracia e Sustentabilidade. **Veredas do Direito**, v. 21, 2024. DOI: <https://doi.org/10.18623/rvd.v21.2459>. Acesso em: 22 out. 2024.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. 3 ed. São Paulo: Cengage, 2022.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. A sublimação jurídica da função social da propriedade. **Revista Lua Nova**. n. 66, 2006; DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000100006>. Acesso em: 22 out. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, Porto Alegre, 2006.

SOUZA, Júlio César Oliveira; MARISCO, Luciane Maranhão de Oliveira. Reestruturação urbana e a dinâmica socioeconômica em cidades médias: o caso de Arapiraca, Alagoas. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 31, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 313-431.

SOUZA, Samuel. TEIXEIRA, Keuler. Desvendando o Dilema Habitacional Brasileiro: Uma Revisão de Literatura sobre as Políticas Públicas no Setor Habitacional. **Revista Ímpeto**, v. 2, n. 13, p.01-11. 2023. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/revistaimpeto/article/view/17062/11262>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, Porto Alegre, 2006.

SUGAHARA, Maria Carolina Graciano; ELIAS, Lucas Pellegrini; BARBERIO, Leandro di Genova. As Políticas Habitacionais Brasileiras e a Continuidade da Financeirização: Uma Análise da Transição dos Programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde e Amarela. **Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia**, v. 21, n. 2, 2023. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/18058/12822>. Acesso em: 08 jun. 2024.

YOSHIMURA, M. T. **Análise das tendências de financiamento público para habitação social: o caso de Jaboticabal/SP**. Dissertação, Mestrado em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2004.

APÊNDICES

Apêndice A.

À

Prefeitura de Arapiraca,

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente,

Assunto: Apresentação de Produto Técnico – Plano de Ações

Prezado(a),

Através deste encaminhamos o documento em anexo, que diz respeito ao produto técnico que resultou da dissertação: “CIDADES INFORMAIS: A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO COMO BASE DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INCLUSÃO POLÍTICA-SOCIAL” desenvolvida, apresentada e aprovada para conclusão do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC/UFAL), desenvolvida pelo egresso Tiago Mario Chagas Ferro Coelho da Paz, sob orientação da Prof^a. Dra. Natallya de Almeida Levino.

O documento diz respeito a um Plano de Ações que prevê a realização de um conjunto de ações e planejamentos estratégicos com o objetivo de desenvolver ciclos de políticas públicas interrelacionadas em torno da política pública habitacional, sob a direção da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Arapiraca/AL. Com o estudo, foi estabelecida uma agenda que contempla intervenções das secretarias responsáveis por cada esfera política de atuação, promovendo políticas públicas em cada área do organograma administrativo municipal, visando o estabelecimento de uma política habitacional efetiva, com a participação atuante dos agentes públicas em todas as suas fases.

Os benefícios desejados são inerentes a melhora das condições da localidade escolhida para a implementação da política pública habitacional, elevando níveis de indicadores de bem-estar humano e social.

PRODUTO TÉCNICO

Título:

Plano de Melhoria da Qualidade Habitacional (2024)

Instituição:

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Arapiraca/AL

Público-Alvo:

Agentes públicos atuantes nos setores do poder público municipal responsáveis pela construção das políticas públicas locais.

Resumo

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Arapiraca/AL é responsável pela coordenação das atividades de gestão urbana e meio ambiente no município de Arapiraca, buscando proporcionar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, em conjunto com as demais secretarias municipais, estabelecendo a política de desenvolvimento do município através de planos, programas e projetos relativos, bem como o uso adequado dos recursos ambientais, com fim de promover o desenvolvimento sustentável. Segundo a Lei Municipal nº 3.294, de 30 de maio de 2018, que disciplina a Estrutura Organizacional da Administração Direta e Indireta, a secretaria é disposta em cinco superintendências: Superintendência de Gestão; Superintendência de Desenvolvimento Urbano; Superintendência de Cadastro Multifinalitário; Superintendência de Meio Ambiente e Superintendência de Fiscalização. A partir dessa sistemática, foram elaboradas sugestões para a readequação e aperfeiçoamento das funções estabelecidas para uma atuação mais participativa, eficaz e eficiente dos agentes públicos. Houve sugestão para alterações na legislação municipal indicada, além da formulação de novos projetos de lei, convênios e parcerias. Sendo implementadas as sugestões, almeja-se que exista uma melhora nos índices locais de desenvolvimento social e urbano ao longo dos anos, o aumento do repasse de verbas para a concretização de cada vez mais políticas públicas, proporcionando uma melhoria na qualidade de vida dos habitantes de Arapiraca.

Descrição da situação

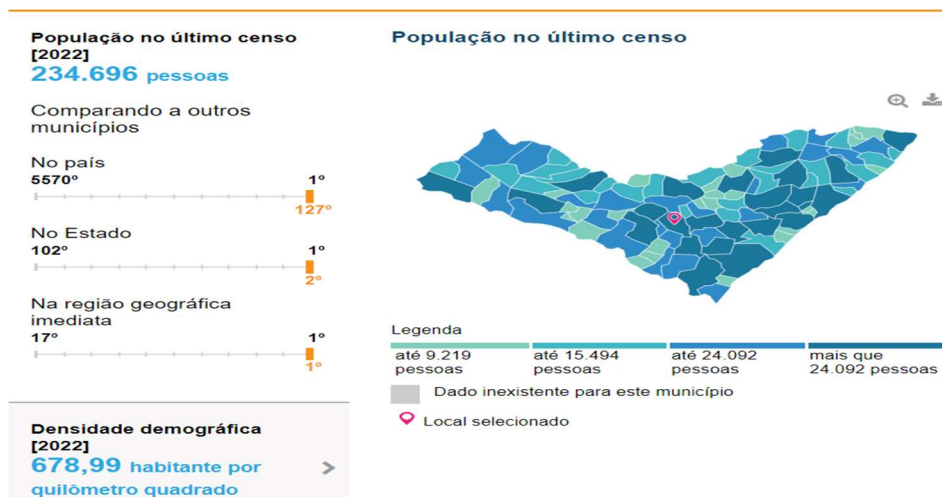
Mesmo com a legislação federal atualmente vigente que trata das políticas habitacionais, o cenário do déficit habitacional vem sofrendo um aumento considerável. A decisão político-administrativa na construção do arcabouço legal tem considerado apenas a construção de unidades habitacionais e o estímulo ao mercado privado da construção civil.

A União concentra em sua estrutura os recursos e as decisões que são tomadas para o enfrentamento da questão habitacional, não havendo diálogo construtivo entre os sociedade, governo, agentes públicos e setores privados. A concentração de recursos, portanto, reflete-se na concentração das tomadas de decisão também, o que tem se mostrado bastante prejudicial pela avaliação dos indicadores sociais.

Pelo censo do IBGE de 2022, o Brasil possui uma população de 203.080.756 pessoas. Estima-se que esse número chegue a 212.583.750 pessoas até o final de 2024. O déficit habitacional, em 2022, chegou a 6.215.313 domicílios, com 86,8% sendo na zona urbana, segundo dados do Pnac 2022, em pesquisa da Fundação João Pinheiro. O deslocamento de pessoas para as áreas urbanas ocasiona concentração da população em regiões já densamente povoadas, o que leva a uma incapacidade de atendimento da quantidade de moradias. No município de Arapiraca a situação não é diferente.

O censo do IBGE de 2022 mostra que Arapiraca tem uma população de 234.696 pessoas, estimando-se uma população de 243.661 pessoas ao final de 2024. É o 2º município em população de Alagoas e o 127º no país, com uma densidade demográfica de 678,99 habitantes por quilômetro quadrado.

Figura 01 – Dados do Censo 2022 – IBGE sobre o Município de Arapiraca/AL



Fonte: IBGE – Censo 2022

A imagem abaixo traz a disposição de aglomerados populares ao redor de Arapiraca. Localidades que possuem grande quantidade de pessoas vivendo em moradias inadequadas, sem os instrumentos públicos necessários para sua dignidade.

Figura 02 – Foto de Satélite do Município de Arapiraca



Fonte: Google Maps (2024).

Essa realidade impõe uma atuação do poder municipal para o melhoramento dessas localidades, utilizando os mecanismos legais para a busca de recursos orçamentários e elaboração de projetos e políticas públicas. Para tanto é importante readequar a estrutura administrativa dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento e atendimento das necessidades sociais, levando a construção e efetivação de um ciclo de políticas públicas eficaz e eficiente.

Objetivos

Aperfeiçoar a qualidade dos serviços e das políticas públicas adotadas pelas secretarias municipais em torno da política pública de habitação desenvolvida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Arapiraca/AL, através da interlocução de projetos conjuntos aplicados a cada aglomerado populacional identificado, pela reformulação

da estrutura organizacional, pela atualização da legislação correlata vigente, além da valorização da atuação dos agentes públicos envolvidos.

Plano de Ações

Problema identificado: Disposição de atribuições na estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Arapiraca/AL	
Intervenção a ser realizada	Modificação das competências legais das Superintendências da Secretaria.
Motivo da intervenção	A disposição legal da Lei Municipal nº 3.294, de 30 de maio de 2018 traz o disciplinamento de que a Superintendência de Desenvolvimento Urbano elabora as políticas municipais de desenvolvimento urbano e a Superintendência de Gestão consolida e monitora os programas, projetos e atividades da Secretaria.
Como será realizada	Readequar as competências da Superintendência de Desenvolvimento Urbano para que possa ela monitorar os programas e projetos relacionados as políticas públicas habitacionais estabelecidos por outras secretarias
Meio para realização	Minuta e encaminhamento de Projeto de Lei à Câmara Municipal.
Sujeito que realizará	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Problema identificado: Definição dos cargos existentes no organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Arapiraca/AL responsáveis pelas Políticas Habitacionais	
Intervenção a ser realizada	Elaboração de Regulamento Interno que defina o(s) agente(s) responsável(eis) pela política pública habitacional dentro do organograma da Secretaria
Motivo da intervenção	Dentre os cargos existentes na secretaria, efetivos ou de provimento em comissão, determinar a função específica de cada um, estabelecendo suas atividades e responsabilidades.
Como será realizada	Criação de um organograma e de um fluxograma na Secretaria, definindo as atribuições de cada cargo e função.
Meio para realização	Regulamento determinado pelo Secretário titular da pasta.
Sujeito que realizará	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Problema identificado: Não existência de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)	
Intervenção a ser realizada	Elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social, seguindo as regras legais e procedimentos do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social.

Motivo da intervenção	O Plano Local de Habitação de Interesse Social é uma das exigências da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 para que possa receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e deve ser aprovado pelo Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social.
Como será realizada	Elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda.
Meio para realização	Elaboração de um Plano, baseado em estudos técnicos socioeconômicos das áreas locais e da demanda local.
Sujeito que realizará	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Problema identificado: Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social e Fundo Local de Habitação de Interesse Social não definidos.

Intervenção a ser realizada	Efetivação das nomeações do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social e criação da rubrica contábil para funcionamento do Fundo Local de Habitação de Interesse Social.
Motivo da intervenção	A Lei Municipal nº 2.466, de 22 de dezembro de 2006 cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho-Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que são exigências da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Contudo não existe nomeação dos membros do Conselho, nem a efetiva rubrica contábil e orçamentária para o funcionamento do Fundo.
Como será realizada	Nomeação dos membros do Conselho-Gestor e efetivação do funcionamento contábil do Fundo Municipal.
Meio para realização	Portarias de Nomeação dos membros e determinação da rubrica contábil do Fundo.
Sujeito que realizará	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Chefe do Executivo e Controladoria-Geral do Município.

Problema identificado: Interação entre as Secretarias para efetivação em conjunto de políticas públicas.

Intervenção a ser realizada	Estruturação da interação entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e as demais Secretarias que participam do desenvolvimento social e urbano.
Motivo da intervenção	Construção de um banco de informações para efetivação de projetos e políticas públicas integradas com a política pública habitacional implementada.
Como será realizada	Determinação de um agente dentro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente para ser conduzir a construção de um grupo de trabalho.
Meio para realização	Grupo de Trabalho
Sujeito que realizará	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Secretaria responsável pela implementação de política pública que será integrada.

Problema identificado: Plano Diretor do ano de 2006	
Intervenção a ser realizada	Atualização do Plano Diretor do Município de Arapiraca
Motivo da intervenção	A defasagem do Plano Diretor do Município de Arapiraca, criado pela Lei Municipal nº 2.424, de 23 de janeiro de 2006 e não reflete mais a realidade local do zoneamento da cidade. Há, ainda, a determinação pela Estatuto das Cidades da revisão da lei que institui o plano diretor a cada 10 anos (Artigo 40, §3º).
Como será realizada	Elaboração de estudos técnicos para revisão do Plano Diretor.
Meio para realização	Minuta e encaminhamento de Projeto de Lei à Câmara Municipal.
Sujeito que realizará	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Procuradoria-Geral do Município.

Autores

Tiago Mario Chagas Ferro Coelho da Paz

Natallya de Almeida Levino