

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**DANIELA SILVA FONTOURA DE BARCELLOS**

**FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS**

**GIANPAOLO POGGIO SMANIO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniela Silva Fontoura de Barcellos, Frederico Thales de Araújo Martos, Gianpaolo Poggio Smanio – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-295-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

---

### **Apresentação**

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) realizou, nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, o seu XXXII Congresso Nacional, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

O tema central desta edição — “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito” — espelha, com precisão, os desafios e as oportunidades de um mundo em profunda transformação. Em um cenário marcado pela intensificação das interconexões econômicas, políticas, culturais e tecnológicas, o Direito é convocado a repensar suas categorias, a dialogar com outros campos do saber e a responder a demandas sociais complexas, muitas vezes transnacionais.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas II” se insere de modo orgânico na proposta geral do Congresso. Ao focalizar temas como saúde, educação, habitação, trabalho, políticas antirracistas, controle social, transparência e proteção de grupos vulneráveis, o GT evidencia que o futuro do Direito — e sua internacionalização — passa pela densificação dos direitos sociais e pela construção de políticas públicas comprometidas com a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a efetividade dos direitos fundamentais. Os debates aqui reunidos dialogam com agendas globais (como a Agenda 2030 da ONU) e, ao mesmo tempo, enfrentam problemas concretos do contexto brasileiro, reafirmando a centralidade das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito em permanente reconstrução.

As atividades do GT foram coordenadas pelos(as) professores(as) Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ), Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF) e Gianpaolo Poggio Smanio (UPM), que conduziram os trabalhos com rigor acadêmico, sensibilidade institucional e abertura ao diálogo.

A obra que ora se apresenta reúne os artigos selecionados pelo sistema de dupla revisão cega, com avaliação por pareceristas ad hoc, para exposição no Congresso. Os textos resultam de pesquisas amadurecidas, comprometidas com a reflexão crítica e com a construção de respostas jurídicas e institucionais para problemas complexos da realidade brasileira.

Constituem contribuições relevantes para os Programas de Pós-Graduação em Direito congregados pelo CONPEDI e para pesquisadoras e pesquisadores interessados na interface entre direitos sociais, políticas públicas e transformação social.

A seguir, apresentam-se os trabalhos desta edição, em síntese:

**Título: OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE**

Autor: Abraão Lucas Ferreira Guimarães

Resumo: O artigo discute até que ponto a atuação do Poder Judiciário na efetivação do direito à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, pode ser considerada legítima sem violar a separação dos poderes. Diferenciam-se judicialização e ativismo judicial, ressaltando que decisões voltadas à tutela individual podem tensionar a implementação de políticas públicas coletivas e a gestão orçamentária. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho busca delinear critérios constitucionais de contenção e racionalidade da intervenção judicial, de modo a compatibilizar a proteção de direitos fundamentais com o espaço decisório dos demais poderes.

**Título: DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AOS DIREITOS SOCIAIS: DESAFIOS NO CUIDADO INTEGRAL DA SAÚDE MENTAL DE CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA INTELECTUAL**

Autores: Janaína Machado Sturza, Nicoli Francieli Gross, Renata Favoni Biudes

Resumo: A pesquisa examina os obstáculos à construção de políticas públicas intersetoriais para o cuidado integral da saúde mental de crianças com deficiência intelectual. Critica-se a hegemonia de um modelo biomédico reducionista, que desconsidera dimensões subjetivas e afetivas e reproduz práticas capacitistas nos sistemas de saúde, educação e assistência social. Com base em revisão bibliográfica e análise de marcos normativos, o estudo evidencia a invisibilidade estrutural desse grupo e propõe caminhos para políticas inclusivas fundadas na dignidade, na equidade e na integralidade do cuidado.

**Título: MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: ANÁLISE DO PL N° 572/2022 E DIREITO COMO INSTRUMENTO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autora: Miriam Yanikian

Resumo: O artigo analisa o PL nº 572/2022 como lei-marco em Direitos Humanos e Empresas, destacando seu papel na transição do soft law para o hard law e na imposição de deveres de devida diligência às empresas. A partir de pesquisa qualitativa, baseada em documentos oficiais, notas técnicas e posicionamentos empresariais, demonstra-se como a pauta ingressa na agenda governamental em razão de desastres socioambientais e da atuação da sociedade civil. Conclui-se que o projeto representa avanço relevante, mas depende de arranjos institucionais sólidos e da superação de resistências para produzir efeitos concretos.

**Título: UM OLHAR DISCRIMINATÓRIO DE GÊNERO: USO DE FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS EM PROCESSOS DE SELEÇÃO E RECRUTAMENTO**

Autoras: Ana Carolina de Sá Juzo, Lais Faleiros Furuya

Resumo: O estudo investiga como o uso de ferramentas de inteligência artificial em processos de seleção e recrutamento pode reforçar discriminações de gênero. Com base em revisão narrativa de literatura e em dados sobre práticas empresariais, demonstra-se que algoritmos treinados com bases enviesadas tendem a replicar estereótipos e reduzir a diversidade. O trabalho sustenta que os ganhos de eficiência não podem obscurecer os impactos excludentes dessas tecnologias, apontando a necessidade de regulação, transparência e revisão crítica dos parâmetros utilizados pelos sistemas de IA.

**Título: ECONOMIA CRIATIVA E REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS: DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA CIDADANIA CULTURAL NA ERA DIGITAL**

Autores: Amanda Taha Junqueira, Beatriz Anceschi dos Santos, Gianpaolo Poggio Smanio

Resumo: A pesquisa discute os desafios regulatórios da economia criativa diante da centralidade das plataformas digitais. Partindo da cultura como direito fundamental, analisa-se como a plataformaização da criatividade reconfigura a cidadania cultural e concentra poder econômico e simbólico. Com método qualitativo e análise bibliográfica e documental, o artigo propõe diretrizes para a atuação estatal capazes de equilibrar interesses econômicos e proteção de direitos, de modo a estruturar um ecossistema digital que fortaleça o bem comum e a diversidade cultural.

**Título: POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRABALHO: UMA EXPERIÊNCIA PARA A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL LABORAL**

Autor: Álick Henrique Souza Eduardo

Resumo: O artigo examina três precedentes paradigmáticos — a ADPF nº 976 e os casos Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Fazenda Brasil Verde — para compreender violações estruturais ao direito social ao trabalho e as respostas judiciais formuladas. Analisa-se como medidas determinadas nesses processos, muitas delas configurando verdadeiras políticas públicas, podem servir de modelo para processos estruturais na Justiça do Trabalho. O estudo conclui pela relevância do processo estrutural laboral como instrumento de enfrentamento de violações persistentes e de indução de políticas protetivas.

**Título: A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR BENEFICIÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS: ANÁLISE DOS LIMITES E POSSIBILIDADES**

Autores: Aline Rayane Vieira Maia, Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira

Resumo: O trabalho discute a extensão da Lei de Acesso à Informação a instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos que recebem recursos públicos indiretos, como ProUni e FIES. Utilizando método dedutivo, revisão bibliográfica e análise documental, os autores defendem que a natureza pública dos recursos e o interesse social da educação justificam a incidência da LAI sobre essas entidades. Conclui-se que tal interpretação fortalece o controle social, amplia a transparência e reforça a legitimidade democrática na gestão do ensino superior privado beneficiário de políticas públicas.

**Título: JUDICIALIZAÇÃO PARA FORNECIMENTO INTEGRAL DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA): ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**

Autores: Carla Bertoncini, Carla Graia Correia, Isadora Ribeiro Correa

Resumo: A pesquisa analisa vinte julgados do TJPR sobre o direito à educação inclusiva de crianças e adolescentes com TEA. À luz de instrumentos internacionais e da legislação interna, demonstra-se que a concessão judicial de professor ou profissional de apoio educacional especializado tem sido condição prática para a efetivação do direito. O estudo evidencia omissões administrativas e falhas estruturais, concluindo que a judicialização, embora necessária no contexto atual, revela a urgência de políticas orçamentárias, planejamento e capacitação para que a inclusão escolar deixe de depender do Judiciário.

**Título: DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIRRACISTAS: A EMERGÊNCIA DE UM NOVO CAMPO DE ESTUDO A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS RACIAIS NO BRASIL**

Autora: Silvia Campos Paulino

**Resumo:** O artigo argumenta que a implementação das cotas raciais consolidou um campo específico de estudo em Direito e Políticas Públicas Antirracistas. Com base em revisão bibliográfica e análise normativa, resgata trajetórias de pioneiras negras, apresenta dados sobre o impacto das ações afirmativas e denuncia a falsa neutralidade do Direito. Sustenta-se que as cotas, mais do que políticas reparatórias, são instrumentos de transformação estrutural, capazes de confrontar a branquitude, desestabilizar o racismo institucional e redefinir o papel do Direito na promoção da justiça racial.

**Título: O CUSTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL LOCAL: UMA QUESTÃO SOCIO-ORÇAMENTÁRIA**

Autora: Erica Antonia Bianco De Soto Inoue

**Resumo:** A autora discute o custo das políticas públicas a partir da construção de um conceito de mínimo existencial sensível às realidades locais. Amparada em referencial interdisciplinar, sustenta que a concretização de direitos sociais exige escolhas públicas fundadas em evidências, critérios de justiça distributiva e sustentabilidade fiscal. A análise reforça a importância da avaliação de políticas e do controle social como instrumentos para definir prioridades, evitando uma compreensão abstrata do mínimo existencial dissociada das capacidades financeiras e das desigualdades territoriais.

**Título: A LEGITIMAÇÃO PRAGMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS E O DEVER DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDA MÍNIMA: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Autor: Alberto Lopes Da Rosa

**Resumo:** Com base na teoria de John Rawls, o artigo examina o direito ao mínimo existencial e a legitimação pragmática dos direitos humanos, relacionando-os às políticas de renda mínima, em especial ao Programa Bolsa Família. Por meio de pesquisa bibliográfica e abordagem hipotético-dedutiva, analisa-se a forma como a política de transferência condicionada de renda contribuiu para a redução da pobreza e das desigualdades. Conclui-se

que políticas de renda básica atreladas a condicionalidades podem constituir mecanismo adequado para assegurar liberdade real e dignidade material em sociedades marcadas por profundas assimetrias sociais.

**Título: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DO GOVERNO FEDERAL: FORMAÇÃO DA AGENDA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E QUESTÃO URBANA NO BRASIL**

Autores: Roberta Candeia Gonçalves, Thiago Arruda Queiroz Lima

**Resumo:** O artigo analisa a formação da agenda do Programa Minha Casa Minha Vida, comparando o período da Presidência de Michel Temer com o atual mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Com base em pesquisa bibliográfica, documental e em dados oficiais, demonstra-se que o programa, em certos momentos, foi orientado predominantemente por lógica de mercado, com baixa participação popular. A retomada do programa no governo Lula é examinada à luz da reativação de mecanismos de participação na política urbana federal, evidenciando disputas assimétricas entre agentes econômicos e movimentos sociais por habitação digna e cidade inclusiva.

**Título: CATÁSTROFE DE PETRÓPOLIS (2022) E O DIREITO À HABITAÇÃO DIGNA: REFLEXÕES À LUZ DA TEORIA DAS CAPACIDADES DE NUSSBAUM**

Autores: Aline dos Santos Lima Rispoli, Klever Paulo Leal Filpo

**Resumo:** A pesquisa parte da tragédia de Petrópolis (2022) para discutir a desvalorização do direito à moradia digna em um contexto de intensificação das mudanças climáticas. Com base em revisão bibliográfica e documental, analisa-se a omissão estatal na prevenção de desastres e na proteção de populações vulneráveis. À luz da Teoria das Capacidades de Martha Nussbaum, evidencia-se como a negação de direitos básicos compromete a possibilidade de uma vida digna. O estudo reforça a necessidade de políticas públicas de adaptação climática, planejamento urbano e proteção socioambiental integradas.

**Título: OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: O CASO DOS COMITÊS DE MONITORAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Autor: Nicholas Arena Paliologo

**Resumo:** O artigo examina o funcionamento dos comitês de monitoramento previstos no Novo Marco Legal do Saneamento no Estado do Rio de Janeiro, identificando barreiras à efetivação do controle social. A partir de abordagem qualitativa, com análise documental e de procedimentos administrativos do Ministério Público, constatam-se problemas de infraestrutura, assimetria de informação e desequilíbrio de poder entre Estado e sociedade civil. Conclui-se que o fortalecimento do controle social exige condições materiais, acesso à informação e mecanismos de participação que viabilizem a universalização do saneamento e a gestão sustentável dos recursos hídricos.

**Título:** AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PROTEÇÃO DA PESSOA IDOSA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

**Autores:** Claudia Loeff Poglia, Álvaro Luiz Poglia

**Resumo:** O estudo analisa o desenho e a eficácia de políticas públicas voltadas à proteção da pessoa idosa, especialmente no campo da segurança pública. A partir de documentos internacionais, legislação interna e dados sobre violência contra idosos, evidencia-se a existência de um arcabouço normativo robusto, mas insuficientemente implementado. A pesquisa, de caráter teórico-normativo e social, conclui que a ausência de políticas criminais específicas, de redes de proteção articuladas e de estrutura adequada perpetua vulnerabilidades e exclusão, em um contexto de acelerado envelhecimento populacional.

**Título:** POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESERVA DO POSSÍVEL

**Autores:** Rubens Alexandre Elias Calixto, Tarcisio Henrique Santana Lima Queiroz Oliveira

**Resumo:** O artigo discute a implementação de políticas públicas à luz da teoria do Estado Social desenhado pela Constituição de 1988 e do debate em torno da chamada reserva do possível. Após reconstruir os fundamentos teóricos do dever estatal de concretização de direitos sociais, o estudo analisa decisões dos tribunais superiores que enfrentam a tensão entre judicialização de políticas e separação de poderes. Os autores sustentam que, quando pautadas em proporcionalidade, racionalidade e cooperação institucional, as intervenções judiciais podem ser legítimas e compatíveis com a discricionariedade administrativa.

**Título:** ANÁLISE CRÍTICA DA LEI ESTADUAL Nº 100/2007: IMPACTOS ADMINISTRATIVOS E A JURISPRUDÊNCIA DO STF NA ADI 4876

**Autores:** Valdenio Mendes De Souza, Ana Virginia Rodrigues de Souza, Eliane Venâncio Martins

**Resumo:** O artigo revisita a Lei Complementar nº 100/2007, do Estado de Minas Gerais, que buscou regularizar a situação de milhares de servidores temporários sem concurso, posteriormente declarada inconstitucional pelo STF na ADI 4876. Com base em pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, analisam-se os impactos sociais, administrativos e jurídicos da promulgação e da anulação da norma, bem como a modulação de efeitos adotada pela Corte. Conclui-se que o julgamento reafirmou a centralidade do concurso público, reforçou a necessidade de práticas de compliance na gestão de pessoal e oferece lições relevantes para a governança e para a preservação de direitos fundamentais no âmbito da administração pública.

Em perspectiva acadêmica e científica, este conjunto de trabalhos convida o leitor a um mergulho cuidadoso em temas que atravessam a vida concreta das pessoas e a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito. A qualidade das pesquisas apresentadas, o rigor metodológico e a diversidade de enfoques atestam a importância do XXXII CONPEDI como espaço privilegiado de diálogo acadêmico, formação crítica e construção compartilhada de soluções para os desafios do presente e do futuro do Direito.

Que a leitura destas páginas inspire novas investigações, fortaleça redes de cooperação e contribua, em última análise, para um projeto de sociedade mais justa, inclusiva e solidária.

Profa. Dra. Daniela Silva Fontoura de Barcellos (UFRJ)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (UEMG e FDF)

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio (UPM)

# **O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL DO GOVERNO FEDERAL: FORMAÇÃO DA AGENDA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E QUESTÃO URBANA NO BRASIL**

## **THE MINHA CASA MINHA VIDA PROGRAM AND THE FEDERAL HOUSING POLICY IN BRAZIL: AGENDA FORMATION, POPULAR PARTICIPATION AND THE URBAN ISSUE IN BRAZIL**

**Roberta Candeia Gonçalves<sup>1</sup>**  
**Thiago Arruda Queiroz Lima<sup>2</sup>**

### **Resumo**

Esta pesquisa tem como propósito investigar como se deu a formação da agenda relacionada ao Programa Minha Casa Minha Vida, no contexto das alterações realizadas nessa política pública sob a Presidência de Michel Temer, de 2016 a 2018, até o advento do atual mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023. Trata-se de uma pesquisa exploratória, de caráter bibliográfico e documental, aliada a uma análise comparativa das agendas no marco temporal delimitado. O artigo tem como referência teórica a contribuição de autores da área de Ciência Política, como Dye, Sousa e Lowi; do campo de estudo das políticas públicas, especialmente de Howlett, Ramesh e Perl, além de conectar a agenda do programa ao debate teórico sobre o problema habitacional nas cidades brasileiras, a partir de autoras como Maricato e Rolnik. Recorremos ainda a matérias jornalísticas, informações oficiais do Governo e notas públicas de entidades da sociedade civil para expor com mais clareza o funcionamento da política e como se desenhou sua agenda. Concluímos que, embora o comportamento do Governo Temer tenha se mostrado errante e insuficiente em termos de planejamento, a agenda da política pública parece ter como fio condutor uma lógica de mercado, sob a forma de um déficit de participação popular na sua elaboração. Sob o mandato de Lula da Silva, observa-se a retomada do programa, acompanhada pela recuperação de mecanismos de participação popular na política urbana federal, em meio ao campo de disputa desigual entre mercado e movimentos da sociedade civil.

**Palavras-chave:** Programa minha casa minha vida, Políticas públicas, Moradia, Agenda, Participação popular

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This study examines the formation of the policy agenda related to the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), within the context of the modifications implemented during Michel Temer's presidency (2016–2018) leading up to the current administration of Luiz Inácio Lula da Silva, inaugurated in 2023. It constitutes an exploratory investigation, employing bibliographic and documentary research, complemented by a comparative

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito

<sup>2</sup> Doutor em Direito.

analysis of the policy agendas across the defined temporal framework. The theoretical foundation of the study is grounded in contributions from scholars in the field of Political Science, such as Dye, Sousa, and Lowi, as well as from Public Policy Studies, particularly the works of Howlett, Ramesh, and Perl. Furthermore, the analysis engages with the broader theoretical debate on the housing crisis in Brazilian urban contexts, drawing on critical perspectives from authors such as Maricato and Rolnik. In addition to academic sources, the research incorporates journalistic coverage, official government data, and public statements issued by civil society organizations, with the aim of elucidating the operational dynamics of the program and the evolution of its policy agenda. The findings suggest that, although the Temer administration exhibited a fragmented and insufficient approach to planning, the overarching logic of the policy agenda remained anchored in market-oriented principles, characterized by a deficit in mechanisms for popular participation. In contrast, the current Lula administration has reinstated the program, accompanied by a revival of participatory mechanisms within federal urban policy – albeit within an ongoing, asymmetrical dispute between market interests and civil society movements.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Minha casa minha vida program, Public policy, Housing, Policy agenda, Popular participation

## **1 Introdução**

O presente trabalho tem por objeto a análise do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), política pública habitacional do Governo Federal estabelecida a partir das metas do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, especificamente no que se refere à formação da sua agenda.

A relevância da presente análise se apresenta, sobretudo, através da observação de importantes mudanças implementadas no desenho dessa política pública, em sua maioria restritivas, a partir do Governo Temer e de seus desdobramentos até o desenho atual do programa, com a edição da Medida Provisória n. 1.162/2023, em vigor desde fevereiro de 2023, a qual foi convertida na Lei n. 14.620, sancionada em junho do mesmo ano. O escopo da pesquisa é apontar como vem sendo manejada a formação da agenda do PMCMV, os processos de escolha das prioridades do governo em relação ao déficit habitacional do país e a sua conexão com o plano econômico-político geral.

Busca-se (a) contextualizar a questão urbana no Brasil, com ênfase na segregação socioespacial e no déficit habitacional urbano; (b) elucidar o ciclo das políticas públicas e a fase da formação da agenda, para (c) tecer considerações sobre as mudanças nos critérios de formação da agenda do Programa Minha Casa Minha Vida e sua articulação com as demandas da sociedade civil, movimentos por moradia e estudos sobre a questão urbana no país.

A pesquisa se apoia em análise bibliográfica e documental. Quanto à primeira, recorre-se ao aporte teórico da Sociologia e da Ciência Política, a exemplo de Dye (1978), Sousa (2006) e Lowi (1972); do campo de Políticas Públicas, como Howlett; Ramesh; Perl (2013), além de conectar a agenda do programa ao problema habitacional encontrado nas cidades brasileiras, especialmente a partir da contribuição teórica de autoras como Ermínia Maricato (2003a; 2003b) e Raquel Rolnik (2015). Em termos documentais, analisam-se matérias jornalísticas, informações oficiais do Governo e notas públicas de entidades da sociedade civil.

## **2 Notas para uma contextualização da questão urbana no brasil: cidades marcadas pela segregação socioespacial e pelo déficit habitacional**

O desenvolvimento das cidades no Brasil está indissociavelmente ligado ao problema da desigualdade estrutural que marca – e divide – a sociedade brasileira. Com o contínuo crescimento das grandes metrópoles, formam-se, ao mesmo tempo, as regiões que configuram o que seriam os centros políticos, econômicos e culturais do país, de um lado, e, de outro, o

reduto de uma habitação precária, num espaço que praticamente desconhece políticas públicas capazes de proporcionar a oferta de serviços básicos de qualidade.

As maiores cidades brasileiras, já desde o período colonial e imperial, cumprem papéis políticos e econômicos específicos. Como afirma Maricato, “as metrópoles tinham uma importância especial por seu papel como lugar de financiamento e comercialização dos bens primários exigidos pelo mercado europeu” (Maricato, 2003b, p. 152). No entanto, até 1890, a população urbana país não passava de 10% (Maricato, 2003b, p. 151), de modo que a urbanização brasileira se realiza de fato no Século XX. São fatores como a abolição da escravidão e, já após a Revolução de 30, a industrialização, aliada à “ideologia do progresso” e à regulamentação do trabalho urbano, que jogarão papel decisivo para a realização do movimento migratório do campo para a cidade (Maricato, 2003b, p. 152). Para que se tenha uma dimensão da velocidade da urbanização no Brasil, se, no final do século XIX, entre 6,8% e 10% da população moravam nas cidades, no final do século XX, 80% de brasileiros já se encontravam sob essa condição (Maricato, 2003b, p. 155).

Tal hipertrofia do urbano em detrimento do rural jamais foi acompanhada de suficiente ou proporcional investimento público em habitações populares, saneamento básico ou oferta de educação e saúde de qualidade. Os trabalhadores, com salários permanentemente ultrarrebaixados em relação às necessidades impostas pela vida urbana, instalavam-se em regiões fora do circuito do mercado imobiliário, o que nos remete à favelização ou à formação das periferias das grandes cidades do Brasil contemporâneo.

Uma das características do mercado residencial privado legal no Brasil (como em todos os países periféricos ou semiperiféricos) é, portanto, sua pouca abrangência. Mercado para poucos é uma das características de um capitalismo que combina relações modernas de produção com expedientes de subsistência. A maior parte da produção habitacional no Brasil se faz à margem da lei, sem financiamento público e sem o concurso de profissionais arquitetos e engenheiros (Maricato, 2001 e Instituto Cidadania, 2000). A relação legislação/mercado restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização) (Maricato, 2003b, p. 154).

Combina-se, portanto, o legal e o ilegal; da mesma forma, o arcaico e o moderno, as livres trocas do mercado regular e a segregação socioespacial<sup>1</sup>. Porém, não se trata de validar qualquer interpretação que conduza a uma concepção de cidade dual: o legal e o ilegal, a precariedade e a riqueza, o progresso e a pobreza articulam-se no espaço urbano para conformar uma totalidade orgânica. Uma face da moeda não existe sem a outra, como resultado de um modelo de desenvolvimento que promove o crescimento econômico às custas da dignidade e dos direitos da maioria da população brasileira (Maricato, 2003a, p. 78).

É esse mesmo processo social que gera um déficit habitacional crônico no Brasil. Para que se perceba, também aqui, a marca de uma cidade dividida e desigual, em 2010, o Brasil atingiu uma marca impressionante, conforme dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: o número de imóveis vazios superou os índices de déficit habitacional, de modo que havia, naquele ano, 6,07 milhões de imóveis subutilizados em contraste com um déficit de 5,8 milhões de moradias (Konchinski, 2016). Em 2022 (IBGE, 2022), esse número subiu para mais de 11 milhões de imóveis vazios, o que representa um aumento de 87% em relação ao Censo de 2010, implicando em um déficit habitacional de 6 milhões de domicílios (Brasil, 2024). É possível compreender, assim, que não se trata de uma questão puramente técnica, muito menos de “falta de moradia”. O que há é um modelo de desenvolvimento e distribuição de recursos profundamente desigual.

Além da questão da habitação, os problemas urbanos produzem impacto sobre a vida dos brasileiros nos mais diversos aspectos: educação, saúde, segurança, mobilidade, trabalho etc. Não é à toa que o estopim para o último grande ciclo de manifestações populares no Brasil ligava-se à questão do transporte coletivo. Desse ponto de partida, as chamadas Jornadas de Junho<sup>2</sup> lançaram luz sobre muitas outras dimensões da vida urbana, especialmente a violência (o que incluiu especialmente a violência policial), a participação popular e a oferta de educação e saúde de qualidade pelo Estado.

É preciso atentar para o fato de que à não socialização dos recursos que seriam voltados à habitação e a outras políticas públicas corresponde a ausência de socialização do poder. Uma

---

<sup>1</sup> Conforme Maricato (2000, online), “o modo de vida da maior parte da população urbana, ao evidenciar a convivência dos bens modernos e até mesmo do automóvel particular (de segunda ou terceira mão) com o ambiente de um casebre cuja construção parece remontar a uma era pré-moderna, leva à conclusão de que não é possível dissociar esse urbano e essa moradia dessa sociedade e desse modelo de industrialização e desenvolvimento. A tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas, portanto. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)”.

<sup>2</sup> Para uma melhor compreensão das Jornadas de Junho, inclusive em sua relação com as políticas públicas desenvolvidas nas cidades, ver Singer (2013).

cidade que segregá o faz não apenas em relação às condições de vida dos seus moradores, mas precisa reproduzir a segregação como forma de gestão. O déficit de participação popular é condição política para que se reproduza o déficit habitacional; ou, de outra maneira, o déficit de participação é condição política, em termos procedimentais, para que se possa viabilizar uma cidade que significa poucos em detrimento de muitos.

Hoje, como aprofundamento deste padrão de tratamento do espaço urbano em nosso país, temos o que se chama de processo de financeirização das cidades e da política urbana (Rolnik, 2015). Ao invés de políticas sociais de habitação, observa-se certa política econômica ser aplicada às cidades, sob a finalidade não de garantir direitos e reorganizar o espaço urbano, mas de assegurar novos nichos de investimento ao mercado financeiro e, ao mesmo tempo, a expansão das fronteiras de mercado do setor imobiliário.

Em última instância, sob esse ponto de vista, a organização e o planejamento do espaço urbano, que, nos termos do Estatuto da Cidade, deveriam ser democráticos e participativos, subordinam-se à lógica própria à autorreprodução de investimentos econômicos. Ou seja, a cidade passa a ser regulada não pelos direitos reconhecidos nos planos nacional e internacional, inclusive aqueles que asseguram uma gestão compartilhada com a sociedade civil; a gestão da política pública – o próprio orçamento público – volta-se não à promoção do direito à cidade<sup>3</sup> das maiorias sociais; é, ao contrário, orientada pelos vetores ligados à acumulação de capital.

### **3 O ciclo das políticas públicas: a fase da formação da agenda**

De maneira geral, a política é a arte de negociar interesses contrários no intuito de compatibilizá-los e alcançar a pacificação social (Aristóteles, I:33:12). A política como prática governamental relaciona-se à atuação do Poder Público nos âmbitos administrativo, econômico e social, de acordo com as competências previstas constitucionalmente, a partir do Artigo 21 da CRFB (Brasil, 1988).

As políticas públicas como ação governamental são fruto do desenvolvimento da ordem burguesa, da urgência da proteção a direitos diante da precarização do trabalho e da criação ocidental do conceito de dignidade humana e de direitos humanos universais, um processo gradual que ocorreu ao longo dos últimos cinco séculos.

É difícil encontrar uma definição completa e operacional de política pública. Para Dye (1972, p. 38), “política pública é qualquer coisa que os governos escolham ou não fazer”. Para Anderson (1975), política pública é uma resposta governamental a demandas sociais. Ora, se

---

<sup>3</sup> Sobre os fundamentos do direito à cidade, ver Lefebvre (2001) e Harvey (2014).

todo ato governamental responsável pudesse se enquadrar na definição geral de política pública, então o conceito seria ontologicamente vazio, perdendo qualquer qualidade operacional possível (Lowi, 1970, p. 31).

Nesse sentido, Lowi sugere que políticas públicas são o “campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e/ou analisar esta ação e propor mudanças no seu curso”, ou seja, “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas de ação, que produzirão resultados e mudanças no mundo real” (Lowi, 1972, p. 299).

Para operacionalizar o conceito, tem-se o ciclo de políticas públicas, que consiste no “encadeamento de vários estágios que constituem um processo dinâmico e de aprendizado” (Sousa, 2007). É um modelo analítico que estuda o processo da política pública em cada uma de suas fases, para, ao final, avaliar a totalidade das partes encadeadas e o sucesso de seu processamento.

As fases do ciclo das políticas públicas, conforme Howlett; Ramesh; Perl (2013, p. 103 e ss.) são: a montagem da agenda (momento em que são selecionadas as prioridades da política), a formulação (apresentação de soluções ou alternativas), a tomada de decisão (momento em que se define qual possibilidade considerada nas fases anteriores prevalecerá), a implementação (a execução, em si, da política) e a avaliação da política (a análise das ações executadas).

Dada a impossibilidade de que todos os problemas sociais sejam atendidos, já que os recursos disponíveis não alcançam a totalidade das demandas por direitos, a primeira fase, relativa à formação da agenda, é necessária para que se estabeleçam as prioridades do governo em relação aos cidadãos. Este processo de listar os principais déficits sociais envolve a emergência, o reconhecimento e a definição do que será ou não atendido pelo governo. Nesta perspectiva, tem-se dois principais elementos desta fase, quais sejam: a distinção entre o que o governo irá ou não implementar de fato e o envolvimento de diversos atores para o escrutínio formal ou informal.

Para que a Administração Pública estabeleça o que é urgente e prioritário a ser solucionado dentre o grande rol de problemas sociais, é preciso que os atores envolvidos na elaboração da agenda não sejam unicamente atores governamentais. O que dá legitimidade a este processo, para além das normas legais, é a participação de atores sociais.

Estes atores não-estatais são os grupos que integram o sistema de gestão e assistência da esfera pública, composto por sindicatos, grupos organizados de trabalhadores, empresários, grupos de pressão, organizações não-governamentais, centros de pesquisa, imprensa, comunidade acadêmica e outras associações da sociedade civil organizada.

É importante ressaltar que, dentre os atores sociais, é possível haver uma hierarquia em relação ao poder de barganha e de influência que cada um pode exercer na formação da política pública. Empresários que se organizam, fazem *lobby* e tem razoável domínio do poder econômico do país terão voz muito mais contundente na listagem das prioridades da política pública, assim como grandes empresas de mídia, por terem alto poder de influenciar diretamente a opinião pública sobre governos, governantes e partidos. Associações civis e sindicatos de trabalhadores, muito embora partícipes da mesma maneira da sociedade civil, muitas vezes, não alcançam o mesmo poder negocial que outros atores ligados à política e à economia.

#### **4 O Programa Minha Casa Minha Vida: considerações sobre os critérios de formação de sua agenda**

O Programa Minha Casa Minha Vida é um braço das políticas habitacionais do Governo Federal que foi lançado em 2009 e integrava um dos objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento no plano plurianual 2007-2011. A meta era beneficiar a população, de acordo com a renda bruta familiar, com financiamentos e subsídios à construção ou à compra da casa própria. A atual gestão do programa é feita pelo Ministério das Cidades e conta com agentes operadores como a Caixa Econômica Federal, envolvendo também empresas privadas, no caso das construtoras, na execução dos empreendimentos.

O PMCMV, em sua primeira versão, foi criado pela Medida Provisória nº 459/09, convertida na Lei nº 11.977/09, que “dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências” (Brasil, 2009b). Nessa primeira fase, o PMCMV tinha por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários-mínimos que residissem em qualquer dos municípios brasileiros, com três faixas de renda previstas para a distribuição dos benefícios.

Embora haja críticas importantes aos limites da participação popular na elaboração do programa (Rolnik, 2015, p. 287), é verdade que a mobilização de movimentos sociais rurais e urbanos obteve a realização de audiências com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o que produziu o compromisso, por parte do Governo Federal, de instituir o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (Rolnik, 2015, p. 287-288).

Em 2010 foi lançada a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC 2, e, desta feita, passou a funcionar também como estratégia econômica anticíclica. Prevendo a execução de cerca de 40 mil empreendimentos, o PAC 2 pretendia investir mais de

R\$1 trilhão até o final de 2014. Esse valor representou 96% do previsto para o período 2011-2014 e é também mais de 72% superior aos investimentos realizados do PAC 1 (Brasil, 2014).

Da mesma maneira, o PMCMV teve um segundo ciclo em 2011, com a edição da Medida Provisória nº 514/10, mais tarde convertida na Lei nº 12.424/11, que alterou a Lei nº 11.977/09, especialmente no que concerne ao teto de renda familiar contemplada pelo programa (naquele momento, de até R\$ 4.650,00), aos valores dos subsídios de acordo com as três faixas criadas com base no teto pré-estabelecido, bem como ao valor investido pelo Executivo no financiamento, subvenção e construção de imóveis definidos como casa própria.

O PAC 3, lançado em 2015, já estava no seu terceiro balanço e, apesar do “cenário econômico restritivo, a execução do programa seguiu dentro do previsto, com 35,1% nos primeiros dezoito meses do quadriênio, saindo de R\$ 251,7 bilhões, realizados até dezembro de 2015, para R\$ 364,6 bilhões, investidos até junho de 2016” (Brasil, 2016c), segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da época.

Ainda no exercício do cargo de Presidenta da República, Dilma Rousseff havia anunciado a terceira fase do PMCMV, em março de 2016. Seria “o maior programa popular de interesse social da América Latina [com] previsão de construção de 2 milhões de novas moradias até 2018”, o que o alçaria a 6 milhões o número de casas entregues desde a sua criação (Alves; Venceslau, 2016).

Contudo, o cenário político brasileiro sofreu mudanças drásticas e não menos drásticas foram as reações por parte da sociedade civil, dos blocos econômico-empresariais, das grandes empresas de mídia e da classe trabalhadora, em apoio ou repúdio ao impedimento da presidente Dilma Rousseff. À parte a legitimidade ou não do processo, em todo caso, o certo é que houve a transição do governo eleito para um interino e, mais tarde, a consolidação deste governo provisório no Poder Executivo Federal.

A presidenta Dilma é oficialmente afastada de suas funções presidenciais em 12 de maio de 2016, assumindo interinamente o vice-presidente Michel Temer, que reformula completamente o corpo ministerial da Presidência. Em 20 de maio de 2016, o recém-empossado Ministro das Cidades, Bruno Araújo, em entrevista ao Jornal Estado de São Paulo (Alves; Venceslau, 2016), anuncia a suspensão total do Programa Minha Casa Minha Vida. Segundo o Ministro, o Governo Temer não só suspendeu o programa como abandonou a meta traçada pela Presidenta Dilma, na terceira fase do programa, de contratar 2 milhões de moradias até 2018, uma vez que qualquer nova meta dependeria “da análise das contas públicas pela nova equipe econômica do governo, chefiada pelo ministro da Fazenda, Henrique Meirelles” (Alves;

Venceslau, 2016). O governo estabeleceu, ainda, um prazo de 40 dias para que essa avaliação fosse realizada.

Após a divulgação da entrevista, da contestação de movimentos sociais – especialmente de movimentos de luta por moradia – e do impacto na Bolsa de Valores e nas ações das grandes construtoras no mercado financeiro<sup>4</sup>, o então Ministro das Cidades desmentiu a própria entrevista e, através de nota à imprensa, informou que o PMCMV continuaria, porém, apenas depois dos estudos da pasta da Fazenda sobre as metas possíveis (Ministro, 2016).

Não obstante, o governo Temer, então interino, já havia, na prática, suspendido grande parte do PMCMV, ao pôr fim ao repasse de recursos concedidos à chamada Faixa 1, destinados à faixa de renda familiar mais baixa do programa, mantendo apenas a construção de moradias para famílias com renda entre R\$ 2.351,00 e R\$ 6.500,00, que equivaliam às faixas 2 e 3 (Fernandes, 2016). Desta maneira, as famílias mais pobres, com renda enquadrada na Faixa 1 do programa, estariam excluídas da nova fase.

Já em 2016, quase 90% do déficit habitacional do país concentrava-se nas famílias com renda equivalente à Faixa 1 (Fernandes, 2016). Isto gera um risco severo de se desencadear o aumento da população em situação de rua ou em moradias precárias, já que se trata de famílias que não têm colchão financeiro para suportar ondas de desemprego ou aumento do custo de vida e dos preços dos aluguéis.

Em maio de 2016, o então Ministro das Cidades, Bruno Araújo, revogou portarias do governo anterior que regulamentavam a contratação de unidades habitacionais pela modalidade Entidades (Fávero; Turolo Jr., 2016). Essa decisão gerou forte reação de movimentos sociais, com ocupações e protestos ocorrendo por todo o país (SMETAL, 2016). Para o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), o anúncio da medida em relação à política de moradia veio acompanhado de uma série de outros anúncios desastrosos em relação às políticas públicas em geral, como as de saúde, previdência social, cultura, entre outras, e não tinham legitimidade social, já que tais mudanças – o que chamaríamos de remodelagem da agenda e correspondentemente das prioridades que a fundamentam – não teriam contado com nenhuma participação popular (Nota, 2016).

---

<sup>4</sup> Segundo a Revista Veja, “A notícia sobre a suspensão da terceira fase do programa, tida como importante para ajudar o setor imobiliário pressionava ações de construtoras e incorporadoras na Bovespa. As ações da MRV, maior do setor especializada no Minha Casa, Minha Vida, tinham baixa de 3,7% às 11h09. Na mínima, os papéis da empresa chegaram a cair 7,6%. Os papéis da Gafisa, que vem recuperando resultados com apoio da unidade voltada para baixa renda Tenda, cediam 3,5%. As ações da Gafisa não integram a carteira teórica do Ibovespa, que subia 0,7%.” (Ministro, 2016).

Finalmente, em 26 de setembro de 2016, o Governo Temer, já definitivamente no poder em virtude da finalização do processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, edita a Instrução Normativa nº 24/16, a qual veda a realização de operações de financiamento com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Assim, o Governo Federal desautoriza a Caixa Econômica Federal a utilizar qualquer verba proveniente do FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS para contratações no âmbito do PMCMV, além de deixar a cargo da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades a avaliação sobre “a conveniência e oportunidade de propor a ação orçamentária [...] e seus limites financeiros e orçamentários” (Brasil, 2016b).

Na prática, segundo a União Nacional por Moradia Popular, a referida IN terminou por formalizar a descontinuidade do programa e estendeu a paralisação também à Faixa 2, deixando apenas as famílias com maior renda capazes de contratar sem os subsídios, taxa de juros e demais recursos provenientes do FGTS e fundos afins. A entidade ainda informou que a edição da IN se deu no contexto de suspensão da 50ª Reunião do Conselho das Cidades (ConCidades) e da reunião da 6ª Conferência Nacional das Cidades, o que caracterizou um grande hiato entre as decisões governamentais e a efetiva participação popular na nova agenda para o PMCMV (Nota Pública, 2016).

Ao passo em que as entidades sociais voltadas à defesa do direito à moradia convocavam a população para protestos em nível nacional, o Ministério das Cidades voltou a alterar o PMCMV. Através da Instrução Normativa 25/16, publicada em 29 de setembro de 2016, que altera a IN 24/16, apenas três dias mais antiga que a anterior, o Governo Federal colocou em prática a Faixa 1,5 do programa, já anunciada quando da abertura do PMCMV3, em 2014, pela então presidente Dilma Rousseff.

Dessa maneira, ficariam isentas da suspensão do uso dos subsídios habitacionais as famílias com renda mensal bruta limitada a R\$ 2.350; o desconto para fins de pagamento de parte da aquisição ou construção do imóvel seria calculado e concedido de acordo com os parâmetros definidos na própria Instrução Normativa, como, por exemplo, aquele relativo ao recorte territorial.

Com o corte de recursos para a Faixa 1 do Programa, o foco nas faixas de renda mais altas e com maior capacidade de financiamento, o enxugamento das metas de unidades habitacionais e o abandono da modalidade Entidades, é possível argumentar que, durante o governo Temer, houve drástico redesenho da agenda do PMCMV – e de toda a agenda habitacional herdada do governo impedido, sob a justificativa geral de um “ajuste fiscal”, na

esteira da promulgação da Emenda Constitucional 95 (Brasil, 2016a), que limitava por 20 anos os gastos públicos.

Além disso, verifica-se, ao longo da gestão de Temer, que a participação popular na definição da política urbana federal foi severamente restringida. A 6ª Conferência Nacional das Cidades, prevista para ocorrer em 2017, foi adiada para o ano de 2019, e transferiu-se ao Ministério das Cidades a competência para convocar a referida conferência e para eleger o Conselho das Cidades (Brasil, 2017).

Ainda assim, o Programa subsistiu até o início do governo seguinte, de Jair Bolsonaro, que extinguiu o PMCMV e criou o Programa Casa Verde e Amarela (PCVEA), em agosto de 2020, através da Medida Provisória 996/20 (Brasil, 2020), posteriormente convertida na Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (Brasil, 2021). Até a extinção do PMCMV, contudo, o então Ministro da Economia, Paulo Guedes, tardou cerca de 4 meses para assinar o decreto que autorizava a liberação da contrapartida de 10% do valor do subsídio do FGTS para as Faixas 2, 3 e 4 do Programa, sem ouvir os atores da política pública, sob a justificativa de que a equipe econômica, que propôs de antemão reduzir em 70% o volume de subsídios do FGTS para essa finalidade, estaria avaliando o programa (Doca, 2020).

Por ter alterado fortemente o desenho da política pública, sobretudo pelo abandono da faixa habitacional de menor renda, e de seus objetivos, em especial no que se refere aos imóveis considerados habitação de interesse social (Euclides et. al., 2022), observamos, para fins deste estudo, que o Programa Casa Verde e Amarela consiste em programa excêntrico ao ciclo da política pública habitacional iniciado em 2009, razão pela qual sua agenda não será utilizada para fins de análise exploratória e comparativa.

Em 2023, com o início do Governo do Presidente Lula e o retorno ao poder do grupo político que idealizou a política pública, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida foi retomado. A nova agenda recupera o papel do Estado como centralizador da política habitacional e o modelo da faixa que atende à população de mais baixa renda. A Medida provisória n. 1.162/2023, em vigor desde fevereiro de 2023, foi convertida na Lei n. 14.620, sancionada em 13 de junho de 2023 (Brasil, 2023a), contemplando famílias com renda mensal de até R\$ 2.640 na Faixa 1, chegando à renda mensal de até R\$ 8 mil na Faixa 3<sup>5</sup>.

Importa destacar que o desenho da agenda atual define como objetivo central a promoção do direito à cidade e à moradia para famílias urbanas e rurais e prioriza famílias em

---

<sup>5</sup> Em maio de 2025, o Programa contemplou a chamada classe média, instituindo a Faixa 4, voltada a famílias com renda mensal de até R\$12 mil, após aprovação do Conselho do FGTS (Brasil, 2025).

vulnerabilidade social, como aquelas chefiadas por mulheres, que contam com idosos, pessoas com deficiência ou crianças e adolescentes portadores de doenças raras, conforme o art. 4º da lei instituidora do Programa (Brasil, 2023a).

Nesse contexto, foi relançado o Minha Casa Minha Vida Entidades, em julho de 2023, com a Portaria MCID nº 861/2023 (Brasil, 2023c) e a Instrução Normativa n.º 28/2023 (Brasil, 2023b), com vistas a subsidiar financiamento para a construção de moradias de interesse social a famílias de baixa renda através de entidades privadas sem fins lucrativos. Com o chamamento à participação das entidades e atualização de seus critérios de contratação e mecanismos de financiamento, argumenta-se que, na interação entre entidades privadas e burocracia estatal deve-se ter como prioridade o compromisso público com a reforma urbana e o direito à moradia (Viana, 2021, p. 264), reconhecendo-se que um programa como o Minha Casa Minha Vida tem sido campo de disputa desigual entre o mercado da construção civil e os agentes da sociedade civil e movimentos sociais.

Quanto aos canais de participação popular na política urbana federal, a partir de 2023, o Conselho das Cidades retomou seu funcionamento, após seis anos de inatividade. Ao mesmo tempo, está prevista para outubro de 2025 a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, doze anos após a realização da 5ª edição do evento.

## 5 Considerações finais

O que abordamos em relação ao processo de formação das cidades brasileiras traz consideráveis convergências com a formação da agenda do PMCMV durante o Governo Temer. A bem da verdade, não se trata de coincidências, mas da permanência histórica de uma mesma lógica, que influencia a política pública dirigida à habitação e ao espaço urbano de modo geral em nosso país.

A formação da agenda na terceira fase do PMCMV revelou um profundo déficit de participação popular, especialmente daqueles atingidos pela política e das organizações que os representam. Por outro lado, como é recorrente nas cidades financeirizadas da contemporaneidade, são as políticas sociais que incidem sobre o espaço urbano os principais alvos dos cortes de recursos demandados por agentes ligados ao mercado financeiro – crítica que permanece válida, apesar das ressalvas que fizemos quanto às oscilações do Governo Temer perante o programa. O chamado “ajuste fiscal” foi marcado por uma profunda seletividade, de acordo com a qual o que se presta à valorização de capitais pode ser cuidadosamente preservado em detrimento, por exemplo, de políticas voltadas à habitação, à saúde ou à educação. Apesar

das tentativas nebulosas de formação da agenda, há sinais importantes de um déficit de participação popular, articulado a uma subordinação da política pública à lógica de mercado.

Assim, a lógica geral da urbanização no Brasil – políticas públicas deficientes, carência de participação popular, privilégios aos interesses de mercado, elementos que se articulam, sem dualidade, num conflituoso e explosivo convívio – pode ser localizada também na formação da agenda do PMCMV 2016 (terceira fase).

Ainda quanto à agenda da política pública em análise, é patente a postura errante adotada pelo Governo Temer. Em meio à ausência de uma participação popular efetiva na conformação da agenda, o governo toma a lógica de mercado como fio condutor, mas busca também evitar desgastes excessivos com os beneficiários (reais ou potenciais) da política. Com isso, promove um *zig-zag* na sua definição do programa. Sob uma participação popular bem definida, que viabilizasse um processo de discussão e negociação consistente, provavelmente tal comportamento vacilante seria evitado, além de, é claro, viabilizar-se uma política mais legítima e, por consequência, socialmente mais eficaz.

A montagem da agenda de uma política pública não pode encontrar qualquer base puramente objetiva e neutra para sua resolução. Ao contrário, é sobre um complexo terreno social – marcado por discursos, ideologias, visões de mundo, costumes e interesses diversos – que a agenda se erguerá. Nessa perspectiva, aspectos como o programa político adotado pelo novo governo, marcado por pressões pela liberalização econômica; as pressões e constrangimentos oriundos dos setores dominantes da economia num momento de recessão; a capacidade de produção de verdades pelas grandes empresas de comunicação; essas três dimensões convergem para o que chamamos aqui de fio condutor (certamente em meio a um emaranhado de fios, de posições errantes adotadas pelos gestores) da agenda do PMCMV em sua terceira fase, alinhada à perspectiva de um “ajuste fiscal” seletivo, na qual as demandas de mercado tendem a impor-se sobre as políticas públicas voltadas à efetivação de direitos sociais.

Assim, a “nominação” dos problemas passa a enfatizar a questão fiscal do Estado e não a questão da habitação. Não se trata, portanto, de um problema eminentemente técnico ou de qualquer tipo de questão objetiva, mas de um problema político-ideológico, que só encontra resposta no plano dos conflitos de interesses e das relações de força entre os atores implicados. Isso explica porque, a partir de 2023, já sob o mandato de Lula da Silva, a reorientação do Poder Executivo Federal em termos ideológicos, bem como em termos de política econômica, provoca a retomada do programa, com a reabertura dos canais de participação popular, reconfigurando-se, assim, as disputas em torno do espaço urbano brasileiro.

## Referências

- ALVES, Murilo Rodrigues; VENCESLAU, Pedro. **Governo Temer suspende todas as novas contratações do Minha Casa. O Estado de São Paulo.** Brasília, 20 mai. 2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-temer-suspende-todas-as-novas-contratacoes-do-minha-casa,10000052388>. Acesso em 03 ago. 2025.
- ANDERSON, J. E. Public Policy-Making. Nova York: Praeger, 1975.
- ARISTÓTELES. **A política.** Trad. Nestor Silveira Chaves. 2 Ed. Rev. São Paulo: EDIPRO, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- BRASIL. **Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017.** Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 29 ago. 2025.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 29 ago. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14118.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14118.htm). Acesso em: 30 set. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 jul. 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm). Acesso em: 28 ago. 2025.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv996.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv996.htm). Acesso em: 30 ago. 2025.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa nº 24, de 1º de junho de 2016.** Dispõe sobre regras e diretrizes para contratação e execução de empreendimentos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 2016b. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22934289](https://www.in.gov.br/materia-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22934289). Acesso em: 30 ago. 2025.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa nº 28, de 1º de agosto de 2023.** Dispõe sobre regras e diretrizes para contratação e execução de empreendimentos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2

ago. 2023b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-28-de-1-de-agosto-de-2023-502351991>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 861, de 6 de julho de 2023**. Dispõe sobre a seleção de propostas para provisão subsidiada de unidades habitacionais novas, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2023c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-861-de-6-de-julho-de-2023-497763271>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **3º Balanço do PAC 2015-2018**. 2016c. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>. Acesso em 30 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa de aceleração do crescimento: a gente faz um Brasil de oportunidades**. 11º Balanço, 2011-2014. 2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>. Acesso em 30 ago. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Conselho do FGTS aprova nova faixa do Minha Casa Minha Vida para classe média**. Portal Gov.br, Brasília, DF, 10 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/conselho-do-fgts-aprova-nova-faixa-do-minha-casa-minha-vida-para-classe-media>. Acesso: em 30 ago. 2025.

BRASIL registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. **Fundação João Pinheiro**, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domiciliros/>. Acesso em 20 ago. 2025.

CONSTRUÇÃO de 40 mil unidades dará início a nova faixa do Minha Casa, Minha Vida. **Agência Brasil**. Brasília, 29 set 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-09/construcao-de-40-mil-unidades-dara-inicio-execucao-da-faixa-15-do-minha-casa>. Acesso em: 01 set. 2025.

DOCA, Geralda. Equipe de Paulo Guedes quer subsídio menor para o Minha Casa Minha Vida. **Jornal O Globo**. 14 fev. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/equipe-de-paulo-guedes-quere-subsidio-menor-para-minha-casa-minha-vida-24245546>. Acesso em: 20 ago. 2025.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 3 ed. Englewood Cliffs. USA: Prentice Hall, 1978.

EUCLYDES, F. M.; MOREIRA, V. S.; MARTINS, A. F. H.; SILVEIRA, S. F. R. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**. v. 30, e020, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/XzN3FcCLxhX7dtzWBfdbhyN/?lang=pt>. Acesso em: 19 ago. 2025.

FÁVERO, Bruno. TUROLLO JR., Reynaldo. Ministro revoga construção de 11.250 unidades do Minha Casa Minha Vida. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 10 maio 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1772207-ministro-revoga-construcao-de-11250-unidades-do-minha-casa-minha-vida.shtml>. Acesso em: 28 ago. 2025.

FERNANDES, Sarah. Com Temer, "Minha Casa, Minha Vida" abandona famílias de renda mais baixa: em 100 dias de governo interino, especialistas e movimentos sociais denunciam queda no orçamento para políticas públicas. **Brasil de Fato**. Rio de Janeiro, 22 ago. 2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/08/22/com-temer-minha-casa-minha-vida-abandona-familias-de-renda-mais-baixa/>. Acesso em 30 ago. 2025.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022: População e Domicílios - Primeiros resultados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 20 ago. 2025.

KONCHINSKI, Vinicius. Número de casas vazias supera déficit habitacional brasileiro, indica Censo 2010. **Agência Brasil**. São Paulo, 11 out. 2010. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-12-11/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-brasileiro-indica-censo-2010>. Acesso em 01 set. 2025.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOWI, Theodore. Decision making vs. policy making: toward an antidote fot technocracy. *Public Administration Review*, v. 30, n. 3, p. 314-325, 1970.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review* n. 32, 1972.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: Leonardo Basci Castriota (org.). **Urbanização Brasileira – Redescobertas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003. 2003a.

MARICATO. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, agosto de 2003. 2003b. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142003000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142003000200013&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 set. 2025.

MARICATO. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, Outubro de 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S01028839200000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01028839200000400004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 ago. 2025.

MINISTRO das Cidades agora diz que Minha Casa será mantido: Bruno Araújo refutou reportagem do jornal 'O Estado de S. Paulo' que atribui ao governo a intenção de suspender a terceira fase do programa. **Revista Veja**. São Paulo, 20 mai. 2016. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/economia/ministro-das-cidades-agora-diz-que-minha-casa-sera-mantido/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

NOTA do MTST sobre cortes no Minha Casa Minha Vida. **Intersindical – Central da Classe Trabalhadora.** 18 mai. 2016. Disponível em:  
<http://www.intersindicalcentral.com.br/nota-do-mtst-sobre-cortes-no-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

NOTA PÚBLICA: governo Temer paralisa todas as contratações do programa minha casa minha vida. **União Nacional por Moradia Popular.** 26 set. 2016. Disponível em:  
[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=). Acesso em: 01 set. 2025.

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

SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010133002013000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002013000300003&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 26 jun. 2025.

SMETAL – Sindicato dos Metalúrgicos de Sorocaba e Região. **Habitação**. Disponível em:  
<https://smetal.org.br/tag/habitacao>. Acesso em: 22 jul. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006.

VIANA, Rafael. Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: ativismo institucional no acesso à terra urbanizada. In: ABERS, R. N., ed. **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira** [online]. Brasília: Editora UnB, 2021.