

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

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

**ANA FLÁVIA COSTA ECCARD**

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

Direito urbanístico, cidade e alteridade I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-313-8

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. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

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

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I**

---

### **Apresentação**

A edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na Universidade Mackenzie, na cidade de São Paulo, de forma presencial, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de novembro de 2025, constataram-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest) e Valmir César Pozzetti (Universidade Federal do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por meio do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com a apresentação de Ronaldo do Nascimento Monteiro Júnior, com o trabalho intitulado “A CRÍTICA MARXISTA AO DIREITO E A NEGAÇÃO MATERIAL DO DIREITO À MORADIA: REFLEXÕES A PARTIR DE “QUARTO DE DESPEJO – DIÁRIO DE UMA FAZELADA ”, que realizou uma crítica sob o ponto de vista marxista, sobre a obra “Quarto de Despejo”, concluindo que o direito à moradia funciona como direito burguês, reduzido à mercadoria, perpetuando a exclusão estrutural da classe trabalhadora, sobretudo dos mais pobres. Já os autores Miguel Ettinger de Araújo Junior, Isabela Franciane Bassani Mangolin, no trabalho intitulado “A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PREVENTIVA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: TUTELA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA POTENCIALIZAÇÃO” analisam a possibilidade de se responsabilizar civilmente o infrator, com viés preventivo e como instrumento de justiça e ordenamento territorial. No trabalho intitulado “DIREITO À MORADIA E INTERSECCIONALIDADE: OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE HABITACIONAL

“SOBRE AS MULHERES PRETAS OU PARDAS NO BRASIL” de autoria de Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie, as autoras fazem uma abordagem a respeito dos direitos das mulheres à habitação e constatam que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que impactou de forma direta a fruição do direito à moradia pelas populações pretas e pardas, em especial, pelas mulheres que integram este segmento. Seguindo uma linha de raciocínio similar, as autoras Sabrina Lehnen Stoll, Elenise Felzke Schonardie e Ana Maria Foguesatto, na pesquisa intitulada “DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: EXPLORANDO SOLUÇÕES BASEADAS EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL” em suas análises, concluíram que a proteção climática está ligada à justiça climática e que a Inteligência Artificial é uma ferramenta valiosa para enfrentar vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas no direito à moradia, muito embora haja desafios éticos e legais a serem superados, sugerindo que o direito fundamental à proteção climática é crucial para garantir os direitos humanos em tempo de mudanças climáticas. Já no trabalho intitulado “ENTRE A NORMA E A REALIDADE: LIMITES DA REURB DIANTE DO DESLOCAMENTO FORÇADO E DA VIOLÊNCIA URBANA EM FORTALEZA” o autor Marcus Euler Rodrigues Barrocas analisa, criticamente, se a atual conformação normativa da Regularização Fundiária Urbana e conclui que a REURB, nos moldes atuais, demanda reinterpretação crítica e aprimoramento institucional para que efetivamente se converta em vetor de justiça socioambiental e reconstrução do espaço urbano em áreas periféricas. As autoras Mariana Barbosa Cirne, Lays Martins Oliveira e Juliana da Silva Lima, no trabalho intitulado “ENTRE GATOS, ONÇAS E JAGUATIRICAS: O DIREITO À CIDADE E O DESCOMPASSO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA NA COMUNIDADE DA EXPANSÃO DO CAPÃO COMPRIDO”, analisam com criatividade o descompasso entre o direito humano à água e a realidade empírica na comunidade periférica da Expansão do Capão Comprido, localizada em São Sebastião, Distrito Federal, a partir do “direito à cidade” e concluíram que, para a comunidade enfrentar as dificuldades de acesso à água potável, é necessário a efetiva participação comunitária. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, no trabalho intitulado “INSTRUMENTOS DE DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA LIDAR COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DE ANÁPOLIS-GO” as autoras Camila Rodrigues De Souza Brito e Mariana Barbosa Cirne, destacam a necessidade de uma revisão do plano diretor municipal de Anápolis/GO, onde se deverá fazer constar que, no âmbito da expansão urbana desordenada deve-se privilegiar a instituição de áreas de relevante interesse ecológico nas regiões de nascentes do Córrego das Antas e seus tributários, para resguardar a biodiversidade e os recursos hídricos. Já o trabalho “O DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS E A AGENDA GLOBAL DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA” de autoria de Maria Érica Batista dos Santos, Maria

Fernanda Leal Maymone e Angela Limongi Alvarenga Alves, pode-se verificar que as autoras buscaram demonstrar que a ineficácia das leis brasileiras de acessibilidade, reflete uma falha na forma de internalizar e aplicar, de forma integral e efetiva, os princípios da agenda global de direitos humanos, para que se possa concretizar a internacionalização do Direito, que é uma ferramenta crucial para promover cidades mais justas e inclusivas. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO” a autora Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, analisou e concluiu que mesmo não sendo um conceito jurídico positivado, o direito à cidade como direito fundamental coletivo, pode ser vislumbrado em várias partes do ordenamento jurídico, sendo necessário que esse direito seja conceituado, para que possa ser posto na prática jurídica, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana. Já o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE REFLETIDO PELA DISPUTA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE”, analisa o processo de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC - no município de Belo Horizonte e conclui que a atuação legislativa dissociada da participação social fragiliza o direito à cidade, transformando o instrumento de política urbana e os processos participativos em simulacros que passam a ser combatidos por meio da judicialização de políticas públicas. O trabalho “O DIREITO ESGOTADO À MORADIA E A INVERSÃO DO ESG: FUNÇÃO SOCIAL E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO CASO CDHU-MARÍLIA” de autoria de Laura Antônio de Souza, Gabriel Guerra Miranda Muzeka dos Santos analisa a efetividade do direito fundamental à moradia no Brasil, a partir do estudo de caso do Conjunto Habitacional Paulo Lício Nogueira, em Marília/SP, construído pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e conclui que a efetividade do direito à moradia exige transformar a política habitacional em sistema de governança solidária, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência, resgatando a densidade normativa da Constituição. Já as autoras Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, Luís Henrique Freitas Diniz no trabalho “O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL” analisam o direito à cidade sustentável, deve este ser reconhecido como direito fundamental, não apenas por decorrência constitucional, mas por expressar uma exigência histórica de justiça social e urbanística. E que seu reconhecimento, enquanto direito fundamental, é obrigatório, haja visto que o art. 5º, § 2º da Carta Magna, não é taxativo, mas exemplificativo, abrindo espaço para novos direitos fundamentais que exsurgem de acordo com as necessidades sociais apresentadas em virtude do momento histórico vivenciado. A pesquisa de Cristiane Cassini Peter, intitulada “O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E A GESTÃO JURÍDICA DOS DESASTRES: ENTRE A VULNERABILIDADE SOCIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL” analisa o papel do Estado Socioambiental na prevenção, gestão e responsabilização diante de desastres ambientais, concluindo que apenas por meio de políticas públicas intersetoriais, governança

participativa e instrumentos jurídicos eficazes como planejamento urbano, saneamento básico, moradia digna e responsabilização ambiental será possível enfrentar de forma justa e sustentável os desafios impostos pelos desastres em áreas urbanas. A pesquisa intitulada “O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A SUA REFORMULAÇÃO PARA 2040”, de autoria de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, analisou o Plano Nacional de Habitação como parte da Política Nacional de Habitação que teve como foco principal programa Minha Casa, Minha Vida, o qual obteve sucesso na produção em massa de moradias, mas que, no entanto, sua abordagem centralizada gerou impactos negativos, como a segregação socioespacial, ao construir em periferias distantes. Segundo esta linha de raciocínio, o trabalho “OS DESLOCADOS DA MINERAÇÃO: O CASO DO DISTRITO DE ANTÔNIO PEREIRA EM OURO PRETO MINAS GERAIS” de autoria de Sílvia Letícia Ribeiro analisou a situação da população do Distrito de Antônio Pereira, no município de Ouro Preto/MG, diante do deslocamento compulsório imposto em razão do risco de rompimento da Barragem de Doutor, integrante do Complexo Minerário de Timbópeba; concluindo que o deslocamento compulsório imposto à população configura afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, materializada na privação do direito à cidade. Já o trabalho intitulado “PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO: A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROJETO LAGEANO DE HABITAÇÃO” de autoria de Ana Flávia Costa Eccard, Maria Eduarda Xavier Beltrame, Eládio Boccardi da Silva, analisou o Projeto Mutirão de habitação em Lages, como uma experiência concreta de urbanismo participativo, com ênfase na dimensão educativa; concluindo que o projeto representa uma experiência transformadora de urbanização, em que o fazer coletivo se torna também um ato educativo e político. Já a pesquisa intitulada “PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS”, de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Maria Fernanda Leal Maymone analisou a necessidade de se levar em consideração as aspirações populares para se ter um conjunto de elementos viáveis para se consignar no instrumento planificador do município; indicando, ao final, que atualmente a planificação tem tomado como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e do pacto climático do Acordo de Paris, de forma a cumprir os objetivos brasileiros internacionalmente assumidos. Na pesquisa intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MOBILIDADE URBANA DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LAGES-SC”, os autores Viviane Grassi , Ana Flávia Costa Eccard e Túlio César Schlischting da Silva, fizeram uma excelente análise a respeito das políticas públicas de mobilidade urbana voltadas a grupos vulneráveis no município de Lages-SC, em especial pessoas com deficiência, idosos, gestantes e populações em situação de vulnerabilidade social; e, ao final, concluem que a efetividade das políticas depende da consolidação de uma estratégia perene e

multidisciplinar, capaz de promover inclusão e garantir o direito à cidade. Finalizando, os autores Josiane Ferreira, Ana Soares Guida e Gabriel Sousa Marques de Azevedo, na pesquisa intitulada “ TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E SUSTENTABILIDADE URBANA NA ÁFRICA DO SUL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS” fizeram um destaque importante a transição energética como um vetor crucial para a sustentabilidade urbana sob a ótica do Direito Ambiental na África do Sul; concluindo que a implementação da justiça social e ambiental em ambientes urbanos, apesar dos desafios como a resistência de grupos de interesse e a falta de recursos, oferece vastas oportunidades para construir cidades mais sustentáveis, equitativas e resilientes.

A leitura transversal dos trabalhos apresentados nos apresenta um retrato, a saber, que a dimensão social constitui o eixo estruturante das reflexões desenvolvidas no GT. As pesquisas analisam os instrumentos jurídicos de política urbana e acabam por revelar que raça, gênero, classe, território e vulnerabilidade moldam a experiência concreta dos sujeitos na cidade. Ao problematizar desigualdades históricas, deslocamentos compulsórios, inacessibilidade de serviços essenciais, impactos das emergências climáticas e barreiras estruturais à participação social, os pesquisadores reafirmam que o Direito Urbanístico só se realiza plenamente quando orientado pela justiça social. Assim, o conjunto das produções contribui para reposicionar o debate sobre urbanização, moradia e território a partir de uma epistemologia comprometida com a dignidade humana e com formas coletivas de produção da cidade.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade. Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

# O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A SUA REFORMULAÇÃO PARA 2040

## THE NATIONAL HOUSING PLAN AND ITS REFORMULATION FOR 2040

Amanda Nicole Aguiar de Oliveira <sup>1</sup>  
Nelcy Renata Silva De Souza <sup>2</sup>  
Patrícia Fortes Attademo Ferreira <sup>3</sup>

### Resumo

O Plano Nacional de Habitação faz parte da Política Nacional de Habitação que teve como principal programa o Minha Casa, Minha Vida, o qual obteve sucesso na produção em massa de moradias. No entanto, sua abordagem centralizada gerou impactos negativos, como a segregação socioespacial, ao construir em periferias distantes. A política não se adaptou às diversas realidades regionais do Brasil, ignorando problemas como moradias precárias e onerosidade de aluguel. Diante disso, indaga-se: Quais os desafios e os impactos gerados pela não abrangência dos problemas habitacionais no Brasil mesmo com a existência do Plano Nacional de Habitação? A análise aponta que a futura atualização do Plano para 2040 precisa de um novo paradigma. O plano deve ser regionalizado, focado na qualidade e na integração urbana, indo além da simples construção para garantir o direito à cidade e a dignidade da pessoa humana de forma equitativa. Desta forma, este estudo tem como objetivo analisar de forma crítica sobre a efetividade do Plano Nacional de Habitação, avaliando seus sucessos e fracassos e identificar os desafios estruturais que limitam sua capacidade de promover uma solução integral para a crise habitacional, por meio da metodologia pesquisa bibliográfica, documental e legislativa de natureza quanti-qualitativa, de caráter descritivo.

**Palavras-chave:** Plano nacional de habitação, Direito à moradia, Deficit habitacional, Desafios, Direito a cidade

### Abstract/Resumen/Résumé

The National Housing Plan is part of the National Housing Policy, whose main programme was Minha Casa, Minha Vida (My House, My Life), which was successful in mass housing production. However, its centralised approach had negative impacts, such as socio-spatial

---

<sup>1</sup> Advogada. Docente na Faculdade Boas Novas de Ciências Teológicas, Sociais e Biotecnológicas. Mestra em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7750425429395570>

<sup>2</sup> Advogada e professora universitária. Mestra em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0036764451569275>.

<sup>3</sup> Pós doutora pela Universidade de Santiago de Compostela. Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidad Castilla La Mancha. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7473851142494544>.

segregation, by building in distant suburbs. The policy did not adapt to the diverse regional realities of Brazil, ignoring problems such as precarious housing and high rents. Given this, the question arises: What are the challenges and impacts generated by the failure to address housing problems in Brazil, even with the existence of the National Housing Plan? The analysis points out that the future update of the Plan for 2040 needs a new paradigm. The plan must be regionalised, focused on quality and urban integration, going beyond simple construction to guarantee the right to the city and human dignity in an equitable manner. Thus, this study aims to critically analyse the effectiveness of the National Housing Plan, evaluating its successes and failures and identifying the structural challenges that limit its ability to promote a comprehensive solution to the housing crisis, using a descriptive, quantitative and qualitative bibliographic, documentary and legislative research methodology.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** National housing plan, Right to housing, Housing deficit, Challenges, Right to the city

## INTRODUÇÃO

O direito à moradia digna é um princípio fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988 no Brasil e é reflexo da visão social que o ordenamento jurídico ganhou ao longo da história brasileira. No entanto, o país enfrenta um crônico e persistente déficit habitacional, caracterizado não apenas pela falta de moradias, mas também pela precariedade de habitações, coabitação familiar e onerosidade excessiva de aluguel. Em resposta a essa complexa problemática, o Estado brasileiro tem implementado, ao longo das últimas décadas, diversas políticas públicas, dentre as quais o Plano Nacional de Habitação (também conhecido como a Política Nacional de Habitação) se destaca como a principal estratégia de longo prazo para enfrentar essa questão em larga escala.

Todavia, se observa que as regiões do Brasil revelam uma dimensão intensa dos problemas habitacionais, demonstrando como mesmo depois de décadas o Plano Nacional de Habitação não alcança toda a população brasileira. Diante disso, indaga-se: Quais os desafios e os impactos gerados pela não abrangência dos problemas habitacionais no Brasil mesmo com a existência do Plano Nacional de Habitação?

Este artigo tem como objetivo analisar de forma crítica sobre a efetividade do Plano Nacional de Habitação, avaliando seus sucessos e fracassos e identificar os desafios estruturais que limitam sua capacidade de promover uma solução integral para a crise habitacional. Para isso, olhará as realidades presentes no país, com foco mais regionalizado, buscando compreender como os problemas habitacionais surgem. Delineou-se, ainda, como objetivos específicos: 1. Conhecer o contexto histórico e institucional da Política Habitacional no Brasil; 2. Compreender as principais ações e estratégias para o Plano Nacional de Habitação e sua atualização futura em 2040; 3. Descrever os desafios e os impactos estruturais na visão das Regiões do Brasil.

Usou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, documental e legislativa de natureza quanti-qualitativa, de caráter descritivo. Além disso, usou-se como apoio as conceituações Plano Nacional de Habitação 2009-2023, documento oficial do Governo Federal para prospectar futuras intervenções na sua atualização para 2040. Usou-se como critério de inclusão literaturas de artigos e livros publicados no lapso temporal de 2020 a 2025, excluindo-se deste os autores clássicos.

Este estudo se justifica na perspectiva social, haja vista a realidade existente que envolvem questões econômicas e sociais, demonstrando sua urgência e relevância, uma vez que a moradia é um direito fundamental que está intrinsecamente ligado a dignidade da pessoa humana, prevista na Constituição Federal de 1988 como um dos pilares pelo

qual se fundamenta da República Federativa do Brasil, nos termos do seu artigo 1º. No quesito acadêmico, a principal contribuição que se busca com este trabalho é a de fornecer uma reflexão aprofundada que transcende a contagem de unidades habitacionais e o cálculo vital de habitantes no Brasil, é demonstrar como as políticas públicas brasileiras devem ser pensadas na visão da diversidade e regionalidades, uma vez que no tocante a habitação, o Brasil ainda não conseguiu se desvincular da lógica de mera produção imobiliária para se tornar uma política de direito à cidade.

Diante disso, este estudo persegue a hipótese de que o Plano Nacional de Habitação não foi pensado a partir das regiões do Brasil, de modo que não consegue abranger o problema crônico habitacional do Brasil que é potencializado com os entraves econômicos, razão pela qual sua atualização construída para 2040, precisa abranger um desenvolvimento que equilibre os aspectos sociais, territoriais, econômicos e ambientais.

## **1. CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL ATÉ O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO**

A história da política habitacional no Brasil é marcada por ciclos de centralização e descentralização, bem como por uma constante tensão entre a produção em massa e a inclusão social. O primeiro grande marco foi a criação do Banco Nacional da Habitação em 1964 durante o regime militar, uma política centralizada que utilizava o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como principal fonte de financiamento. O referido Banco foi concebido como um agente centralizador para a produção massiva de moradias, com o objetivo declarado de reduzir o déficit habitacional e combater as favelas. Segundo Gonzales (2020, p. 23) afirma que:

A Política Nacional de Habitação consolidou-se como área de intervenção estatal de maior amplitude pela produção em larga escala de habitações de interesse social. A Lei 4.380/1964, estabelece a intervenção governamental, objetivando coordenar e sistematizar as ações no âmbito da produção habitacional, em todo o país. A Lei reconheceu um déficit de quatro milhões de moradias, além de uma necessidade de 600 mil novas unidades por ano, em função do crescimento da população. É criado o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (Gonzales, 2020, p. 23).

Desta forma, o Banco Nacional da Habitação foi responsável pela construção de milhões de unidades, mas foi amplamente criticado por seu foco na habitação de mercado, sua burocracia excessiva e por promover a segregação socioespacial, localizando os empreendimentos em áreas distantes dos centros urbanos. O modelo do BNH foi caracterizado por uma lógica de mercado, voltada predominantemente para a classe média e alta, que possuía carteira de trabalho e acesso a financiamentos de longo prazo. Embora

tenha sido bem-sucedido na produção de milhões de unidades habitacionais e na formalização de parte do setor da construção civil, uma vez que causava segregação socioespacial e a centralização de decisões.

Quando se fala em problemas institucionais, o BNH causava segregações socioespacial, pois os empreendimentos eram frequentemente construídos em áreas periféricas, distantes dos centros de emprego e serviços, o que perpetuava a exclusão social e a dependência do transporte público (Braga, 2020, p. 63). Além disso, a política negligenciava as famílias de baixíssima renda, que não conseguiam acessar os financiamentos, e ignorava o problema da habitação precária em favelas e cortiços, que formavam a maior parte do déficit habitacional da época.

As decisões do Banco Nacional de Habitação eram tomadas em Brasília, sem considerar as particularidades regionais e urbanas, limitando a participação de governos locais e da sociedade civil. A crise econômica do final da década de 1970 e o esgotamento financeiro do FGTS levaram à extinção do BNH em 1986, deixando um vácuo institucional na política de habitação. Sua extinção abriu um vácuo de quase duas décadas nas políticas habitacionais de cunho nacional, repassando suas atribuições e recursos para a Caixa Econômica Federal (Botelho, 2007, p. 120).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, a moradia foi a um patamar de direito social (Carvalho, 2021, p. 57). Foi nessa perspectiva que o Direito à moradia passa a ganhar um nível fundamental, estando hierarquicamente em uma posição superior, refletindo seu caráter social e sua expressa relação com a dignidade da pessoa humana e a cidadania. Sobre isso, afirma Belo (2022, p. 20) que:

O direito à moradia está na vanguarda das discussões sobre a utilização do espaço urbano e afirmação da própria dignidade da pessoa humana, ante a percepção de que o chamado “problema da moradia” tem afetado o próprio conceito de funcionalidade das cidades. A questão do espaço urbano não ser abordada sem se dar uma cuidadosa atenção ao aspecto da concretude ao Direito à moradia, que não se trata de realização meramente formal deste direito, ou seja, não é apenas “dar um teto” a uma população, mas sim, trata-se de uma temática social complexa porque não envolve apenas elementos próprios de uma análise jurídica (Belo, 2022, p. 20).

Com isso, nesse período, o debate se aprofundou, questionando a visão puramente imobiliária do passado. A moradia passou a ser vista como parte do direito à cidade, que engloba o acesso a infraestrutura, saneamento, mobilidade e serviços públicos (Spink, et al, 2020, p. 10). Essa mudança representou um marco, mas a ausência de uma política nacional articulada nos anos que se seguiram fez com que as ações de habitação ficassem dispersas entre estados e municípios, muitas vezes desvinculadas de um plano estratégico.

Contudo, foi apenas no início do século XXI que a política habitacional retomou sua dimensão de planejamento estratégico.

Nesse contexto, o avanço histórico da Política Habitacional do Brasil passa pelo período de transição em meados a 2003, com a criação do Ministério das Cidades. Oriundo de uma visão mais socialista, tendo em vista a sua criação no primeiro governo Lula, este ministério começa a implantação do Plano Nacional de Habitação. A criação do Ministério das Cidades em 2003 representou o ponto de virada institucional para a política habitacional brasileira. O ministério foi concebido com a missão de coordenar a política urbana de forma integrada, unindo habitação, saneamento básico, transporte e desenvolvimento urbano.

Após o fracasso do BNH, surge nesse novo cenário o Plano Nacional de Habitação. Este é proposto como um instrumento de planejamento de longo prazo, com o objetivo de articular as ações de governo em todos os níveis. Diferencia-se do BNH uma vez que não se limitou a ser um banco de financiamento, mas um plano estratégico que visou integrar as ações de diversos ministérios e governos, ampliar as fontes de recursos, expandir o conceito de Déficit e promover a descentralização e a participação social.

Cabe aqui destacar que o Plano Nacional de Habitação não surgiu de forma isolada, mas como parte de uma evolução significativa na política urbana e social do Brasil. Sua origem está intimamente ligada à transição da lógica da produção habitacional para a gestão integrada das cidades, uma mudança que ocorreu a partir dos anos 2000. Como demonstrado nesta linha do tempo, estratégias fracassadas promoviam ainda mais a expansão do problema habitacional do Brasil, criando ainda mais segregações e desigualdades sociais.

Com isso, a criação do Ministério das Cidades, o que posteriormente incorporou todos os outros governos que se sucederam após a sua criação, revela uma função importante. Essa nova pasta representou uma mudança de paradigma, reconhecendo que a questão habitacional não podia ser tratada isoladamente. Ela passou a ser vista como parte de um conjunto mais amplo de desafios urbanos, que incluem saneamento básico, transporte e desenvolvimento territorial.

A missão do Ministério era justamente articular essas políticas, e o Plano Nacional de Habitação nasceu como a principal ferramenta para cumprir esse objetivo. Pode-se, até citar como exemplo, que essa nova institucionalidade deu origem a programas de grande escala, como o Minha Casa, Minha Vida que buscou unir o subsídio habitacional com a produção em massa, sob uma nova lógica, mais inclusiva e social.

Assim, pode-se compreender que o Plano Nacional de Habitação surge como uma estratégia de Estado, na busca de solucionar a necessidade de uma estratégia de longo prazo em contraste com a abordagem pontual do passado. Tal criação deste plano marca o momento em que o Estado brasileiro, após um período de desarticulação, reconheceu que o direito à moradia exige mais do que a simples produção de casas: demanda um planejamento contínuo e integrado, capaz de transformar a política habitacional em uma política de inclusão urbana.

## **2. O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E SUA PROJEÇÃO DE 2040**

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab/PNH) concebido como a espinha dorsal da política habitacional brasileira, tem seu arcabouço estratégico delineado em torno de três pontos essenciais além dos seus eixos: a produção de novas moradias, a regularização fundiária e a melhoria de unidades existentes. No entanto, a ação mais emblemática e de maior impacto, que absorveu a maior parte dos recursos e esforços, foi a produção de novas unidades. O PlanHab 2009-2023 foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades entre os anos de 2008 e 2009, e contou com a consultoria de um consórcio formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia (PNH, 2010, p. 10)

Pode-se afirmar que o Plano Nacional de Habitação se tornou uma estratégia de inclusão social com o desenvolvimento econômico, um instrumento da Política Nacional de Habitação previsto na Lei n. 11.124/2005 (Barbosa, 2023, p. 42). Este plano tem como principal objetivo formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da Plano Nacional de Habitação que é universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro. Este Plano começa sua vigência em 2009, tendo como marco final, o chamado “horizonte temporal do PlanHab” o ano de 2023. Ele passou por diversas revisões periódicas nos anos de elaboração dos Planos Plurianuais. O PlanHab foi dividido em três etapas: 2009-2011 (Transição e Implementação), 2012-2015 (Consolidação) e 2016-2023 (Conquistas e Resultados). O documento base do PlanHab destaca que programas como o Programa

de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida já colocavam em prática diretrizes do PlanHab.

Um dos pontos que chama atenção na produção desse plano é o quesito regionalidades. Isso porque a diversidade regional foi adotada como um dos princípios da elaboração do PlanHab. A formulação dele buscou levar em conta a enorme diversidade regional presente no país. Usou-se da leitura participativa da questão da habitação que foi realizada a partir de seminários regionais, realizados nas cinco regiões do país. Contudo, o destaque está na prospecção de resultados, pois “tanto a divisão administrativa em estados como a de regiões nem sempre são as mais adequadas para a análise da questão da moradia, por agregarem, sob um mesmo agrupamento, situações urbanas e habitacionais muito diversas” (PNH, 2010, p. 14).

Assim, o PlanHab passa a ser criado através da visão dos municípios, pois as características urbanas das diferentes categorias de municípios brasileiros “trazem elementos essenciais para a leitura do déficit habitacional, do déficit por urbanização e das necessidades habitacionais futuras” (PNH, 2010, p. 15). Tais observações revelam que o Plano Nacional de Habitação forneceu bases para a elaboração de cenários e das estratégias que formularam as necessidades habitacionais do país, com visão para ampliar e universalizar o acesso à moradia digna para todos os cidadãos.

Essa ideia da universalização do acesso à moradia digna, instrumentada pelo direito à moradia previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, traz à tona problemas urbanos existentes em todas as regiões do país: a expansão urbana desordenada e os loteamentos e ocupações irregulares. Conforme destaca o PlanHab (2010, p. 37).

A cidade informal cresce até os dias de hoje a taxas muito superiores às da cidade formal, evidenciando incapacidade do mercado e do setor público de viabilizarem alternativas mais adequadas. Loteamentos irregulares e ocupações espontâneas foram abertos em áreas periféricas ou com restrição à urbanização (como áreas de risco e de proteção ambiental), dando origem a tecidos urbanos com pouca urbanidade, onde estão presentes loteamentos irregulares, clandestinos ou favelas, que ganham denominações próprias em cada região do país, como alagados, palafitas, vilas, invasões e, mais recentemente, comunidades. Este modelo, baseado no trinômio assentamento precário, autoconstrução e moradia própria, que caracterizou o forte processo de urbanização da 2ª metade do século XX, continua presente inclusive em regiões que apresentam expansão mais recente, como cidades do Norte e Centro-Oeste, onde se verifica a abertura de muitos novos loteamentos clandestinos e irregulares (PNH, 2010, p. 37).

Com esse achado na pesquisa detalhada, permitiu-se perceber que a questão urbana e fundiária dos municípios brasileiros também faz parte da problemática da habitação e é um resultado, entre outros fatores, da incompatibilidade entre a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda, no quesito social e econômico, e o custo da habitação. Com isso, como plano estratégico, o PlanHab se materializou principalmente através de

programas de execução direta, sendo o mais relevante o programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009, um ano antes do lançamento do documento do PlanHab.

O programa Minha Casa, Minha Vida representou um esforço sem precedentes na produção massiva de unidades habitacionais, utilizando subsídios significativos para permitir o acesso de famílias de baixa renda ao mercado de imóveis. Este programa conseguiu, de fato, reduzir o déficit quantitativo, mas suas limitações na integração urbana e na qualidade dos empreendimentos são objeto de intensas críticas (Cafrune, 2023, p. 38).

Isto porque o programa foi estruturado em faixas de renda, com famílias de menor renda recebendo subsídios maiores e juros mais baixos, enquanto as famílias de maior renda se beneficiavam de condições de financiamento diferenciadas. Esse mecanismo permitiu que milhões de famílias com acesso limitado ao crédito bancário pudessem adquirir a casa própria. O governo, por meio da Caixa Econômica Federal, atuou como principal financiador, enquanto o setor privado da construção civil ficou responsável pela produção em larga escala dos empreendimentos. Essa parceria foi fundamental para a rapidez e o volume de entregas. O programa foi massivamente financiado por recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Orçamento Geral da União, garantindo um fluxo constante de capital para os projetos (Medeiros; Clementino, 2024).

Apesar dos notáveis resultados em termos de número de unidades entregues, o modelo do Minha Casa Minha Vida e, por extensão, as estratégias do Plano Nacional de Habitação, foram amplamente criticados por não resolverem questões qualitativas e urbanas. O foco na produção massiva de baixo custo muitas vezes resultou na construção de empreendimentos em áreas periféricas, com pouca infraestrutura, longe de empregos e serviços, perpetuando a segregação socioespacial (Oliveira, 2024, p. 36).

Desta forma, o plano perpassa por diversos objetivos estratégicos, no intuito de equacionar as necessidades habitacionais até o ano de 2023. A estratégia do plano considera ser inócuo a atuação em apenas uma única dimensão de necessidade. A questão habitacional no Brasil se tornou complexa e cada vez mais contínua e apenas pode ser enfrentada com sucesso se forem realizados esforços em várias direções ao mesmo tempo. Por essa razão, surge os eixos de trabalho do PlanHab.

Entretanto, o PlanHab está atualmente passando por reformulações. Segundo o Ministérios da Cidades, o PNH será atualizado em um novo documento, visando ainda mais fomentar soluções para as necessidades reais do Brasil no tocante a habitação:

O PlanHab 2040 será a estratégia organizadora do planejamento e da implementação da Política Nacional de Habitação nas próximas duas décadas. O processo de elaboração do Plano já começou e a previsão é que o plano de

ação esteja finalizado em 2022. Durante quase dois anos serão formulados e debatidos estudos técnicos e proposições para a implementação e monitoramento de medidas e mecanismos para abordar a questão da moradia nas diferentes regiões do país, permitindo a contribuição de agentes da cadeia produtiva, da sociedade civil e de governos locais (Ministério das Cidades, 2025).

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab 2040) constitui-se como um instrumento de planejamento estratégico para a política pública de habitação no Brasil. Sua elaboração, implementação e monitoramento são pautados por uma metodologia técnica e participativa que visa, simultaneamente, a análise aprofundada e o engajamento multisectorial (Ministério das Cidades, 2025).

Essa abordagem se fundamenta em dois pilares: um processo técnico rigoroso para mapear os gargalos do setor e projetar cenários futuros, e uma perspectiva de consulta e suporte a uma extensa rede de atores, incluindo agentes da cadeia produtiva, da academia, de organizações da sociedade civil e de governos locais. Com essa dupla abordagem, o Plano visa a desenhar estratégias que impulsionem políticas habitacionais e urbanas de acordo com seus cinco eixos orientadores.

O PlanHab 2040 também aborda de forma inovadora o eixo da sustentabilidade ambiental. Alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e à Nova Agenda Urbana, o Plano busca promover um habitat com equilíbrio socioambiental, incorporando as dimensões de durabilidade, salubridade, segurança, conforto, acessibilidade e adaptabilidade das soluções habitacionais. Por fim, a parceria estratégica entre a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério do Desenvolvimento Regional, e o Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha, mediada pela GIZ, é crucial. O suporte técnico fornecido pela GIZ, especialmente na formulação de documentos metodológicos e em processos estruturantes, é essencial para o desenvolvimento contínuo do PlanHab (Ministério das Cidades, 2025).

A atualização do PNH para 2040 surge como uma oportunidade crucial para corrigir as falhas do passado. A prospecção de futuras intervenções, à luz da legística, sugere que o novo plano deve ser construído sobre pilares que superem a lógica da simples produção. A política para 2040 deve, portanto, focar na habitação de interesse social integrada a um planejamento territorial que considere o acesso a empregos, serviços públicos e transporte. Além disso, a futura política deve incorporar mecanismos de regularização fundiária e de melhoria de habitações precárias, que constituem uma parte expressiva do déficit habitacional qualitativo, algo que o Minha Casa Minha Vida não abordou de forma robusta.

### **3. DESAFIOS E IMPACTOS ESTRUTURAIS: VISÃO DAS REALIDADES REGIONAIS**

A eficácia do Plano Nacional de Habitação (PNH) não pode ser avaliada de maneira uniforme em um país de dimensões continentais como o Brasil. As estratégias centralizadas do PlanHab, concebidas para atacar um problema nacional, colidiram com as realidades e as especificidades de cada uma das cinco macro-regiões do país (Cazzolato, 2011, p. 45). Essa dissonância resultou em impactos estruturais e desafios distintos, que perpetuaram e, em alguns casos, até mesmo agravaram as desigualdades regionais já existentes.

O problema habitacional no Brasil não é homogêneo. Enquanto o déficit quantitativo (falta de moradias) é um problema comum, as suas causas, manifestações e os impactos do Plano Nacional de Habitação variam drasticamente. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP) instituição responsável pelo cálculo do déficit habitacional do Brasil em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, realizou um estudo que foi divulgado pela Agência Brasil em 2024, em que o país registrou um déficit habitacional de 6 milhões de domicílios, com aumento de cerca de 4,2% na comparação com 2019.

O estudo ainda revelou (Agência Brasil, 2024) que mulheres aparecem como 62,6% do total de responsáveis pelos domicílios, com um total de 3.892.995, e pessoas negras com exceção na Região Sul, são maioria em praticamente todos os componentes de déficit habitacional. A pesquisa demonstrou que o déficit habitacional absoluto por região é de 773.329 no Norte do Brasil; 1.761.032 no Nordeste; 499.685 no Centro-Oeste; 2.433.642 no Sudeste e 737.626 na região Sul (Agência Brasil, 2024).

Regionalmente, as habitações precárias são o principal componente responsável pelo déficit habitacional no Norte com 42,8% e Nordeste com 39,9%, onde há maior relevância do déficit habitacional rural. No Sudeste, Sul e Centro-Oeste do país, o predomínio é do ônus excessivo com o aluguel urbano (Agência Brasil, 2024). A predominância do déficit habitacional no país é em famílias com até dois salários-mínimos de renda domiciliar de até R\$ 2.640, prioritariamente aqueles da Faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal, o que totaliza 74,5%.

No resultado geral do indicador, o componente ônus excessivo com o aluguel urbano cujas famílias possuem renda domiciliar de até três salários-mínimos que gastam mais de 30% de sua renda com aluguel se destaca, com 3.242.780 de domicílios, o que representa 52,2% do déficit habitacional (Agência Brasil, 2024).

Em 2023, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou uma avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em que constatou que nos 20 municípios mais populosos do país cerca de 31% dos mutuários atendidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida estariam em situação de déficit habitacional em sua moradia anterior. Além disso, a incidência de déficit habitacional registrou uma taxa 43% maior entre os mutuários do Programa comparada às famílias inscritas no CadÚnico que não foram beneficiadas pelo Programa (Ipea, 2023, p. 52).

No que diz respeito ao acesso a empregos a partir dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, foram observados baixos percentuais do total de empregos em cada município. Entretanto, há oitos cidades específicas que os moradores de favelas conseguem, em média, acessar cinco vezes mais oportunidades de empregos que os moradores do Programa: Manaus (AM), Belo Horizonte (MG), Belém (PA), Salvador (BA), São Luís (MA), Goiânia (GO), Maceió (AL) e Duque de Caxias (RJ) (Ipea, 2023, p. 53).

Os dois estudos em comento revelam que embora o PlanHab já esteja presente no cotidiano brasileiro, este ainda não conseguiu cumprir com seu objetivo central que é a universalização do acesso a moradia digna no Brasil. Com isso, as regiões do Brasil são apresentadas diante do déficit habitacional, os quais precisam ser expostos, em uma sistemática apresentação dos problemas reais.

Começando pela Região mais urbanizada e industrializada do País, com maior concentração populacional e econômico, a Região Sudeste enfrenta a onerosidade excessiva do aluguel e o adensamento em favelas. O alto custo de vida e a especulação imobiliária expulsam a população de baixa renda para as periferias ou para habitações informais em áreas de risco (Burgos, 2021, p. 67).

O impacto do PlanHab está ligado diretamente a atuação o Programa Minha Casa, Minha vida, o qual foi focado em produção de novas unidades, frequentemente adquiriu terrenos baratos nas periferias distantes (Burgos, 2021, p. 69). Isso facilitou, mais uma vez, a segregação socioespacial, afastando os moradores de empregos, serviços e infraestrutura, e, ironicamente, aumentou a dependência de transporte público e o custo de vida indireto. As políticas de urbanização de favelas, embora previstas, tiveram um alcance limitado em comparação com a produção de novas casas.

Por sua vez, a Região Nordeste é caracterizada por uma dualidade entre metrópoles costeiras e um vasto interior com menor desenvolvimento econômico. A região apresenta tanto um déficit quantitativo significativo em áreas urbanas quanto um grande problema de habitações precárias no campo (Moura; Torres; Mota, 2024, p. 8). O grande entrave

está na qualidade da Habitação e Falta de Infraestrutura Urbana. O déficit se manifesta não apenas pela ausência de moradias, mas pela falta de saneamento, água tratada, energia elétrica e materiais de construção adequados, especialmente em áreas rurais e em aglomerados subnormais.

É, inclusive, fácil de afirmar que o Plano Nacional de Habitação foi eficaz em construir muitas unidades nas cidades litorâneas, mas sua abordagem não foi suficientemente adaptada para os desafios do semiárido e das áreas rurais. A política de financiamento, baseada em um modelo urbano-centrado, não conseguiu atender às especificidades das moradias rurais e da regularização de assentamentos informais consolidados (Virginio; Bezerra, 2024, p. 15).

A Região Norte, com uma menor densidade demográfica e a maior biodiversidade do país, leva em consideração o Meio Ambiente como condição importante para acompanhar a infraestrutura da habitação. Isto porque, as moradias são em áreas de risco ambiente e dispersão populacional. A habitação informal, muitas vezes em áreas de risco de inundação (como palafitas) ou em áreas de preservação, é um problema central. A dispersão geográfica torna inviável a produção em larga escala de grandes conjuntos habitacionais (Carvalho, 2020, p. 28).

Acerca da atuação do Plano Nacional de Habitação, as estratégias de produção massiva do plano e do Programa Minha Casa, Minha Vida, se mostraram inadequadas para a realidade da Amazônia. O modelo de construção de grandes edifícios ou casas padronizadas não se adapta ao contexto local, que exige soluções habitacionais que levem em conta o clima, os materiais regionais e as dinâmicas sociais das comunidades ribeirinhas e indígenas. A política centralizada falhou em criar modelos habitacionais que respeitassem a cultura e as condições geográficas da região (Monteiro; Lima; Cruz, 2020, p. 112).

A Região Sul é uma das regiões com indicadores sociais e econômicos mais elevados, mas que ainda enfrenta um crescente problema de desigualdade urbana. O desenvolvimento econômico acelerado em alguns polos urbanos atraiu populações que se estabeleceram em assentamentos irregulares nas periferias. Embora a situação das grandes metrópoles do Sul seja menos grave do que no Sudeste, o problema da moradia avança nas cidades médias e pequenas em expansão, com a ocupação de áreas de risco e a falta de infraestrutura (Pinheiro, et al, 2025, p. 14).

As políticas habitacionais tiveram um alcance mais significativo em cidades de porte médio e grande. No entanto, o foco na construção de novas casas e a pouca atenção

à regularização fundiária e à urbanização de favelas mais consolidadas resultou em uma resposta parcial, que não conseguiu acompanhar o ritmo da informalidade.

Por fim, a Região Centro-Oeste, uma das regiões de fronteira agrícola, marcada pelo crescimento acelerado de cidades associado ao agronegócio e à especulação imobiliária (De Bona, 2023, p. 59). A dinâmica econômica atrai migrantes, mas a falta de planejamento urbano leva à formação rápida de periferias e favelas. O entrave está no crescimento urbano acelerado em cidades como as da faixa de grãos ou no entorno de Brasília gerou uma expansão desordenada e um déficit de infraestrutura básica, como saneamento e transporte.

O Plano Nacional de Habitação, ao financiar a produção de novas casas, muitas vezes potencializou a expansão urbana descontrolada, contribuindo para a formação de periferias distantes. O modelo de produção em larga escala, focado no menor custo do terreno, facilitou a especulação e não ajudou a conter a ocupação irregular de áreas não planejadas para a habitação. Assim, a análise das realidades regionais evidência que a política habitacional brasileira, apesar de seu inegável esforço, não foi capaz de oferecer uma solução universal para um problema multifacetado.

O PlanHab, com sua abordagem centralizada, falhou em considerar as particularidades geográficas, econômicas e sociais de cada região, embora tivesse sido formulado na busca por agregar essas nuances. O legado dessa visão única é a perpetuação de problemas estruturais, como a segregação socioespacial, a precariedade habitacional e a desigualdade no acesso à infraestrutura e até a expansão desordenada que causa destruição ambiental são pontos claros da ineficiência do Plano.

Para que a futura política habitacional seja verdadeiramente eficaz, ela deve ser concebida a partir das regiões, levando em consideração cada uma das suas especificidades, pensando na formação cultural, geográfica, econômica e até mesmo ambiental, com flexibilidade e capacidade de adaptação para atender aos desafios específicos de cada parte do vasto território brasileiro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo buscou analisar de forma crítica sobre a efetividade do Plano Nacional de Habitação, avaliando seus sucessos e fracassos e identificar os desafios estruturais que limitam sua capacidade de promover uma solução integral para a crise habitacional, o que foi um desafio uma vez que se trata de um instrumento integrante da política habitacional brasileira que está diretamente envolvida com um direito fundamental. A análise das

políticas habitacionais no Brasil, lideradas pelo Plano Nacional de Habitação, revela um panorama complexo e multifacetado.

A avaliação de suas ações e estratégias, como o emblemático programa Minha Casa, Minha Vida e embasado pelas pesquisas apresentadas, aponta para um sucesso inegável na esfera quantitativa da produção de moradias, entretanto se revela como um desastre no cumprimento do seu objetivo central. A capacidade de gerar milhões de unidades habitacionais em um curto espaço de tempo, com o apoio de parcerias com o setor privado e o uso de fundos estratégicos como o FGTS, demonstra a potência da política de Estado quando direcionada ao combate ao déficit numérico. Contudo, essa notável conquista foi alcançada à custa de consideráveis sacrifícios sociais e urbanísticos.

O principal entrave estrutural da política habitacional brasileira reside em sua abordagem centralizada, a qual replica estratégias criadas em meados ao governo militar, que se mostrou incapaz de dialogar com as profundas e heterogêneas realidades regionais do país. O modelo único de produção em massa, aplicado indiscriminadamente, resultou em impactos divergentes e, frequentemente, danosos.

Como apresentado neste estudo cada uma das regiões do país apresentam problemas reais e específicos, revelando a diversidade na produção de uma política pública. Embora o PlanHab tenha atuado de 2009 a 2023 no país, ainda é possível perceber que o déficit habitacional permanece em números quantitativos como resultados qualitativos. No Sudeste, por exemplo, a insistência em construir novos empreendimentos nas periferias mais distantes agravou a segregação socioespacial, isolando os novos moradores de centros de emprego e serviços.

No Norte, a mesma estratégia revelou-se inadequada para as particularidades climáticas e geográficas da Amazônia, ignorando as necessidades específicas de moradia em áreas de risco ambiental. Tal visão, inflexível e genérica, não apenas falhou em resolver os problemas locais, mas contribuiu para a perpetuação das desigualdades territoriais, sociais e ainda ambientais. Pode-se dizer até que a continuação da adoção da referida estratégia viola, inclusive, os conceitos de desenvolvimento sustentável.

Além disso, a ênfase na produção de novas unidades relegou a um segundo plano outras dimensões cruciais do déficit habitacional. A precariedade das moradias existentes e a onerosidade excessiva de aluguel, que afetam milhões de famílias, não foram tratadas com a devida prioridade. O foco limitado na construção negligenciou a necessidade de políticas robustas e de programas de melhoria habitacional.

Diante desse cenário, a atualização do Plano Nacional de Habitação cria uma nota etapa institucional, uma atualização para 2040, o qual precisa ser pensado através de uma

necessária mudança de paradigma. Não basta apenas incluir a “diversidade municipal”, como visto no PlanHab, os eixos de criação deste plano precisam dialogar com as necessidades reais, com um planejamento que fuja do materialismo capaz de apenas entregar novas casas, é preciso ir além, envolvendo aspectos sociais, econômicos, ambientais e crucialmente culturais.

O futuro da política habitacional brasileira não pode ser determinado pela simples contagem de unidades construídas. Ele deve ser guiado por um modelo que privilegie a qualidade sobre a quantidade, integrando a moradia a um conceito mais amplo de direito à cidade, encaixando-se a sua real essência um direito fundamental social expressamente previsto no texto constitucional. Isso exige a adoção de estratégias flexíveis e regionalizadas, capazes de responder às demandas específicas de cada ecossistema urbano e rural. A política deve se consolidar como um pilar de um desenvolvimento transformando a moradia de um mero produto imobiliário em um instrumento de dignidade humana e equidade territorial.

Portanto, a hipótese inicial é confirmada como resultado de pesquisa: a não abrangência da diversidade e regionalidade do país em sua concepção é um dos principais entraves que limitam sua efetividade. Os impactos gerados pela centralização da política são a perpetuação da segregação, a desigualdade no acesso à infraestrutura e a negligência de problemas qualitativos específicos de cada região.

A futura política deve ser uma ferramenta de desenvolvimento regional, com metas e estratégias adaptadas a cada ecossistema urbano e rural. Somente com um olhar voltado para as diversidades do Brasil será possível garantir o direito à moradia digna de forma equitativa e justa, construindo, de fato, uma nação mais inclusiva.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios.** 2024. Disponível: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>> acesso em 17/08/2025, às 8:26hs.

BARBOSA, Guilherme Bezerra. **Direito à moradia no ordenamento jurídico e na cidade: Um estudo sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.** São Paulo: Editora Dialética, 2023. ISBN 9786525259468.

BELO, Rodrigo Marcelino da Costa. **O direito à moradia e as políticas públicas: Uma indissociável relação de sua construção.** São Paulo: Editora Dialética, 2021. ISBN 9786525218304.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário.** São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007. ISBN 9788574167456.

BRAGA, Fernanda de Souza. **A ditadura militar e a governança da água no Brasil: Ideologia, Poderes Político-econômico e sociedade civil na construção de hidrelétricas de grande porte.** 1. Ed. Livro digital: CRC Press, 2020. ISBN 9781000070750.

BURGOS, Ana Lucia Alencar. **Um enfoque de gênero na política urbana no Brasil: Avanços e contradições.** 1. Ed. Curitiba: Appris, 2021. ISBN 9786525003597.

CAFRUNE, Marcelo Ejbs. **Direito à moradia no Brasil e a Copa do Mundo de 2014.** São Paulo: Editora Dialética, 2023. ISBN 9786525298429.

CARVALHO, Bianca Moro de. **Habitação popular na Amazônia: O caso das ressacas na cidade de Macapá.** 1. Ed. Curitiba: Appris, 2020. ISBN 9788547343033.

CARVALHO, Luiz Henrique Milaré de. **Direito à moradia e participação popular: Reinventando as audiências públicas – “Ninguém fica para trás”.** 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. ISBN 9786525203232.

CAZZOLATO, José Donizete. **Novos Estados e a divisão territorial do Brasil: Uma visão geográfica.** São Paulo: Oficina de Textos, 2011. ISBN 9788579750397.

DE BONA, Celito. **A Moradia Sustentável: Um direito fundamental em formação.** São Paulo: Editora Dialética, 2023. ISBN 9786525287874.

GONZALES, Suely Franco Netto. **A produção da moradia como política pública: Construindo um novo paradigma.** Livro digital: Simplíssimo, 2020. ISBN 9786580461653.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Programa Minha Casa, Minha Vida: Avaliações de aderência ao déficit habitacional e de acesso a oportunidades urbanas.** Krause, Cleabdro. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. DOI: DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2888-port>.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Encontro Nacional: Metrópoles um outro futuro é possível.** Anais. Habitação e Urbanismo. Vol.1. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024. ISBN 9786552520777.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanHab 2040.** Disponível em <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/planhab-2040/inicio>> acesso em 16/08/2025, às 16:31hs.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; LIMA, José Júlio Ferreira; CRUZ, Adejard Gaia. Condição de moradia dos domicílios urbanos nos municípios da Amazônia Legal segundo redes infraestruturais (2000 e 2010). **Novos Cadernos NAEA.** v. 23, n. 2, p. 109-134, maio-ago 2020.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. A Questão Fundiária no Brasil à luz do papel das políticas Públicas Habitacionais de garantia do Direito Humano-Fundamental-Social a moradia digna. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, a. 8, v. 1, n. 1, p. 3, janeiro/jun de 2024 Disponível em <<https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/rdpc/article/view/112>> acesso em 17/08/2025, às 12:16hs.

OLIVEIRA, Rafaella Martins de. **Direito à moradia e a rede de proteção social: O caso das famílias monoparentais femininas no Programa "Minha Casa, Minha Vida" em Ponta Grossa – estado do Paraná**. São Paulo: Editora Dialética, 2024. ISBN 9786527026167.

PNH - **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010. ISBN: 9788579580024. Disponível em <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/planhab-2040/referencias/PLANONACIONALDEHABITAO20092023.pdf>> acesso em 16/08/2025, às 15:19hs.

PINHEIRO, Wieder Silva, et al. A eficácia dos direitos fundamentais nas políticas públicas: Um estudo sobre o Direito à moradia no Brasil. **Derecho y Cambio Social**. 2025, v. 22, n. 80, p. 01-20. DOI: 10.54899/dcs.v22i80.2852.

SPINK, Mary Jane Paris, et al. O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, p.1-14 e207501, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>.

VIRGINIO, Kamila Matias; BEZERRA, Josué Alencar. Adequação Habitacional: A caracterização da moradia na qualidade do Brasil. **Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades**. Curitiba, V. 13. N. 2, P. 01-18, 2024. DOI: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v13n2-369-2024>.