

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## A QUESTÃO HABITACIONAL COMO EXPRESSÃO DA SEGREGAÇÃO

**URBANA:** política nacional de habitação de interesse social-PNHIS nas trajetórias do Ministério das Cidades (2003-2023)

Luciana Ribeiro Moura<sup>1</sup>Alba Maria Pinho de Carvalho<sup>2</sup>Eduardo Gomes Machado<sup>3</sup>

### RESUMO

A presente produção refere-se a uma pesquisa em desenvolvimento, iniciada em 2022. No campo das políticas públicas, o nosso interesse incide nas Políticas Urbanas. A problemática central é a segregação socioespacial pela via da moradia. O foco investigativo são os últimos vinte anos (2003-2023), assumindo como marco sócio-histórico o Ministério das Cidades, analisando suas trajetórias institucionais de criação (2003), de extinção (2019) e de recriação (2023). A pesquisa compreende três movimentos metódicos: pesquisa bibliográfica sobre a Política Nacional de Habitação de Interesse Social; pesquisa documental sobre o arcabouço institucional do Ministério das Cidades, no que se refere ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e pesquisa de campo, mediante entrevistas com diferentes sujeitos, representantes de distintas forças sociais. No atual momento, junho de 2023, vem sendo trabalhados os dois primeiros movimentos metódicos. Logo, nosso trabalho consubstancia resultados desse percurso investigativo da pesquisa bibliográfica e de pesquisa documental.

**Palavras-chave:** Habitação. Segregação Urbana. Déficit Habitacional.

### ABSTRACT

The present production refers to a research in development, started in 2022. In the field of public policies, our interest focuses on Urban Policies. The central issue is socio-spatial segregation through housing. The investigative focus is the last twenty years (2003-2023), taking the Ministry of Cities as a socio-historical milestone, analyzing its institutional trajectories of creation (2003), extinction (2019) and recreation (2023). The research comprises three methodical movements: bibliographical research on the National Social Interest Housing Policy; documentary research on the institutional framework of the Ministry of Cities, with regard to the National Housing System of Social Interest - SNHIS and field research, through interviews with different subjects, representatives of different social forces. At the current moment, June 2023, the first two methodical movements are being worked on. Therefore, our work substantiates the results of this investigative path of bibliographic and documentary research.

**Keywords:** Housing. Urban Segregation. Housing Deficit.

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Ceará-UECE; Doutoranda; lucianamouraadv76@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal do Ceará-UFC; Doutora; albacarvalho@gmail.com

<sup>3</sup> Universidade Estadual do Ceará-UECE; Doutor; eduardo.machado@uece.br

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## 1 INTRODUÇÃO

A presente produção refere-se a uma pesquisa em desenvolvimento, iniciada em 2022. No campo das políticas públicas, o nosso interesse incide nas Políticas Urbanas, norteadas pelas contradições e apartações que estruturam a questão urbana no Brasil do século XX e das primeiras décadas do século XXI.

A problemática central que fundamenta a pesquisa, em curso, é a segregação socioespacial pela via da moradia, elemento central do drama urbano que atravessa a vida brasileira e reatualiza-se no Brasil dos nossos dias, sobretudo pós golpe 2016.

A segregação socioespacial configura-se como uma dimensão fundante da questão urbana. Em verdade, no próprio desenvolvimento das cidades e, particularmente, no processo de construção das metrópoles, destacam-se apartações, constituindo-se cidades segregadas e com grandes diferenciações no acesso à propriedade e aos bens e equipamentos públicos, enfim, ao espaço urbano socialmente produzido.

Hoje, nas cidades contemporâneas, nos circuitos do capitalismo, constata-se que o direito à cidade está profundamente comprometido por múltiplas formas e mecanismos de apartação social, resultantes das desigualdades sociais e assimetrias que fundam o próprio sistema do capital (LEFEBVRE, 2001).

Especificamente no contexto brasileiro, “a segregação é a mais importante manifestação espacial urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade” (VILLAÇA, 2011, p.38). E, ao adentrar na segregação socioespacial nas cidades brasileiras, impõe-se a discussão da moradia como uma dimensão limite do drama urbano.

É importante demarcar que, ao se falar de moradia como direito social, considera-se que, segundo os(as) especialistas, pesquisadores(as) e movimentos sociais, uma das questões centrais gira em torno de um padrão de habitação, cujo parâmetro não seja somente um teto. Nesta perspectiva, a casa é entendida como domicílio com grau aceitável de habitabilidade, proporcionando segurança de posse,

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



disponibilidade de serviços urbanos, infraestrutura e equipamentos públicos a custo acessível.

Neste contexto da grave questão urbana, materializada, de forma específica na chamada crise da habitação para os segmentos vulnerabilizados, o eixo analítico é a Política Habitacional de Interesse Social, no enfrentamento das desigualdades e apartações da urbanização brasileira. O foco investigativo são os últimos vinte anos (2003-2023), considerando o período histórico dos ciclos de governos petistas, interrompidos pelo impeachment da presidenta Dilma Rousseff, a demarcar o chamado Golpe de 2016, até as reconfigurações do Estado, no âmbito do Bolsonarismo, e especificamente, do governo da Frente Ampla, liderado por Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2023 e em curso.

Assumimos, como marco sócio-histórico, a criação do Ministério das Cidades, analisando suas trajetórias institucionais de criação (2003), de extinção (2019) e de recriação (2023). Precisamente, a questão investigativa delinea-se em torno da intervenção do Estado Brasileiro via Política Habitacional de Interesse Social, face a um crescente déficit habitacional, agravado pela implementação de políticas públicas ultraliberais no período de 2016 -2019, em meio a pandemia da COVID-19 e os eventos climáticos extremos, ainda em curso. Um elemento analítico importante reside nas redefinições do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2023, avaliando as perspectivas de respostas a este drama urbano do déficit de moradias, desde o próprio período de transição, até os seis primeiros meses de governo.

A pesquisa é orientada por uma dinâmica investigativa que compreende 3 (três) movimentos metódicos: ampliação da pesquisa bibliográfica sobre a Política Nacional de Habitação de Interesse Social na contemporaneidade brasileira; pesquisa documental sistemática sobre o arcabouço institucional do Ministério das Cidades, no que se refere ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e pesquisa de campo, mediante entrevistas com diferentes sujeitos, representantes de forças sociais, envolvidos, a partir de diferentes lugares sociais, com a Política Nacional de Habitação de Interesse Social.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

**XI** Jornada  
Internacional  
Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



No atual momento - junho 2023 – vem sendo amplamente trabalhados os dois primeiros movimentos metódicos: ampliação da pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental sistemática sobre o Ministério das Cidades, direcionada para o SNHIS. Assim, este nosso trabalho consubstancia resultados deste percurso investigativo, propiciando as bases para a pesquisa de campo, já iniciada em abril de 2022.

## **2 SEGREGAÇÃO URBANA: EM BUSCA DE BASES ANALÍTICAS PARA DESVENDAR OS PROCESSOS BRASILEIROS DE URBANIZAÇÃO**

Para circunscrever teoricamente a temática da segregação urbana, assumo, como horizonte analítico, a Questão Urbana, privilegiando a formação, o desenvolvimento e a dinâmica das cidades, particularmente das metrópoles, no contexto da civilização do capital. Trabalhamos com uma dupla via analítica: estudiosos que tratam o urbano na perspectiva das Ciências Sociais; pesquisadores (as), sobretudo vindos do urbanismo, que construíram uma matriz sócio-histórica no desvendamento da Questão Urbana no Brasil.

Seguindo pistas circunscritas por estes estudiosos, nosso esforço é construir imbricações analíticas que permitam explicar a segregação urbana e não apenas denunciá-la, descrevê-la ou medi-la (VILLAÇA, 2011). E, na análise e explicação da segregação urbana, Villaça, em texto de 2011, configura, como uma indicação metodológica fundante, a exigência de historicizar os processos de segregação, demarcando a inserção histórica desses processos no contexto da totalidade social, a construir articulações com as esferas econômicas, políticas e ideológicas de uma dada formação social (VILLAÇA, 2011). Assim, para configurar a segregação urbana no Brasil impõe-se pensar os processos de urbanização, tomando, como marco, meados do século XX.

A desigualdade sócio territorial é característica do padrão de cidade brasileira, construída dentro de um modelo excludente que “inclui sem incluir” (ROLNIK, 2015).

PROMOÇÃO



APOIO





A partir da dupla via analítica que fundamenta esta pesquisa, demarcamos como categorias fundantes: direito à cidade; segregação urbana; estratégias e táticas do (sobre)viver nas periferias.

## 2.1 Direito à cidade como direito a vida urbana transformada: ótica lefebvriana no confronto com a lógica da mercantilização e privatização do urbano

Henri Lefebvre, em sua obra referência “O Direito à Cidade”, considera que a cidade é espaço moldado, modelado, produzido no âmbito de processos históricos, resultado de relações de produção assumidas por um grupo atuante. Na sua ótica, a cidade é mediação de relações socioespaciais e de vínculos das pessoas com o espaço. Afirma então:

Ela [cidade] se situa num meio termo, a meio caminho entre aquilo que se chama de ordem próxima (relações dos indivíduos em grupos mais ou menos amplas, mais ou menos organizados e estruturados, relações desses grupos entre eles) e a ordem distante, a ordem da sociedade regida por grandes e poderosas instituições (Igreja, Estado), por um código jurídico formalizado ou não, por uma 'cultura' e por conjuntos significantes. (LEFEBVRE, 2001, p.51).

Essa perspectiva lefebvriana demarca o espaço urbano como uma totalidade que articula relações cotidianas e as dimensões estruturais, revelando a cidade no contexto da industrialização sobre o domínio do capital. Na sua lógica revolucionária, o direito à cidade “só pode ser formulado como direito à vida urbana transformada e renovada” (LEFEBVRE, 2001, p.117).

Lefebvre abre um caminho, nas trilhas do urbano, para confrontar com a lógica da mercantilização e da privatização, propondo a utopia, a ser perseguida nos processos políticos de transformação de cidades regidas pelo valor de uso, a garantir o bem-viver.

## 2.2 Segregação urbana em tempos contemporâneos: espaços urbanos circunscritos aos movimentos do capital

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



A ordem urbana é derivada diretamente da ordem dominante. A rigor, constitui-se uma relação orgânica entre o processo de expansão e modernização das cidades brasileiras e a segregação socioespacial, reproduzindo, no espaço, as desigualdades históricas que estruturam a formação social no Brasil (VILLAÇA, 2003).

Ao longo de décadas, constitui-se uma urbanização segregadora, efetivando dois movimentos contraditórios: de um lado, são produzidos espaços urbanos supervalorizados, e do outro, são formadas áreas menos valorizadas, carecendo de investimentos públicos. Este duplo movimento gera a segregação socioespacial, acentuando-se a fragmentação e a segmentação, com as cidades continuando a expandir-se de forma descontínua, tanto social como espacialmente (VILLAÇA, 2003).

Segundo Rolnik, é como se a cidade fosse um imenso quebra-cabeça, feito de peças diferenciadas, onde cada qual conhece o seu lugar e se sente estrangeiro nos demais (ROLNIK, 2015). Assim, constitui-se a segregação espacial, materializando um movimento de separação de classes sociais e funções no espaço urbano.

Segundo analistas da cidade (MARICATO, 2001; ROLNIK, 2015; VILLAÇA, 2003), os processos segregadores no interior da dinâmica de classes, podem assumir uma dupla configuração: segregação involuntária ou segregação induzida, a partir das forças externas que se impõe aos segmentos mais empobrecidos e vulneráveis; segregação voluntária ou auto segregação, com base no comportamento coletivo de determinadas classes sociais, que optam por isolar-se em condomínios fechados, verdadeiras “fortalezas” como modo de se protegerem da violência e da presença dos pobres, criando um “mundo próprio”, apartado da dinâmica da cidade (VILLAÇA, 2003).

## 2.3 (Sobre)viver nas periferias: estratégias e táticas nas práticas ordinárias do cotidiano

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

Michel de Certeau, o “teórico da prática”, circunscreve o que se pode chamar de “sociologia do cotidiano”, fundada na sua capacidade de se maravilhar e confiar na inteligência e na inventividade do mais fraco, capaz de (re)construir criativamente, resistências mediante práticas ordinárias. Assim, dedica seu trabalho ao “caminhante inumerável” que, na existência cotidiana, (re)cria seus espaços (CERTEAU, 2008).

Nesta perspectiva de adentrar no cotidiano, de ver o que não é visível, de ouvir e de escutar, sublinha a importância do domínio desta “não história”. E conclui: “o que interessa ao historiador do cotidiano é o invisível”. Assim, Certeau abre um caminho para desvelar a potência de ação dos sujeitos segregados, excluídos, invisíveis, em suas micro resistências.

Para o desvendamento dos movimentos, às vezes, imperceptíveis das práticas, Certeau privilegia o que denomina “maneiras de fazer o cotidiano”, distinguindo dois processos de formalização: as estratégias e as táticas. (CERTEAU, 2008).

Em verdade, as trilhas analíticas de Certeau permitem-nos circunscrever a agência dos sujeitos no interior dos processos de segregação urbana, em suas inventividades, artimanhas e astúcias para sobre(viver) nas periferias, em meio ao próprio “*laissez-faire* urbano”.

### 3 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: VIA INSTITUCIONAL PARA ENFRENTAR A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NO ÂMBITO DA MORADIA

A compreensão da política habitacional exige algumas considerações sobre fatores históricos, que, em conjunto, contribuem para a visualização do contexto e da atuação dos atores no marco institucional.

Na história recente brasileira, a última proposta de política urbana, implementada pelo governo federal, foi no âmbito do regime militar (1964-1985), a viabilizar um desenvolvimento econômico extremamente concentrador, reproduzindo

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



desigualdades e apartações no contexto do autoritarismo e da repressão. Trata-se de uma política urbana nacional de caráter autoritário, sem a efetiva participação democrática da sociedade civil. Em meio à crise fiscal brasileira, na década de 1980 e à falência do sistema financeiro da habitação e do sistema financeiro do saneamento, verifica-se um desmonte das políticas urbanas e setoriais do regime militar. A partir de então, emergem formulações e tentativas de uma política urbana em escala nacional que não tiveram êxito (MARICATO, 2006).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi criado um capítulo sobre política urbana em seus artigos 182 e 183 e os municípios foram reconhecidos como os entes federados responsáveis pela condução do planejamento urbano local.

Com a redemocratização, também se abriu um pequeno espaço para uma gestão democrática voltada para habitação de interesse social, mas que, durante meados da década de 1990, acabou retomando a priorização na regulação dos recursos financeiros onerosos, visando melhor desempenho do mercado (MARICATO, 2006).

A falta de auto aplicabilidade dos artigos 182 e 183 levou a uma nova mobilização do Fórum Nacional de Reforma Urbana, o qual conseguiu assinaturas suficientes para protocolar a lei de iniciativa popular n. 5.788/1990 que, após onze anos de tramitação e de diversas modificações, deu origem ao Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001).

A partir de 2003, com o governo Lula, foi observada a tentativa, no âmbito federal, de consolidação de uma política urbana e habitacional, incorporando as práticas propostas pelo movimento social e institucionalizadas a partir de experiências de governos locais progressistas. A proposta de criação do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades.

Considerando o debate acerca das atribuições de cada ente federado em relação à habitação, suscitado com a Constituição Federal de 1988, foi proposta a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Esse novo sistema reforçava o papel estratégico das administrações locais e propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo arranjo de planejamento e gestão da política habitacional, eles teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS). Esses institutos eram uma forma de garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos.

A mudança que se opera na política econômica do governo a partir de 2006 é caracterizada por uma progressiva liberalização dos gastos públicos, sem romper completamente com a política anterior. Como reflexo, foi observada a priorização de uma agenda econômica ao passo que as questões sociais já teriam sido consideradas como estabelecidas na agenda. Nesse sentido, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, torna-se emblemático da nova agenda governamental.

Em 2009, uma inflexão no modelo de política habitacional estabeleceu-se com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): um programa de crédito imobiliário que visou financiar a aquisição de moradia para famílias com renda mensal de até 10 salários-mínimos. Vasta produção acadêmica demonstra que o lançamento do PMCMV foi feito à revelia dos debates realizados pelo SNHIS e das diretrizes definidas no Plano Nacional de Habitação – PlanHab (Royer, 2009 & Ferreira, 2014 & Rolnik, 2015).

De forma sintética, quanto ao quadro nacional, pouco se avançou para democratizar o acesso ao solo urbano e garantir moradias dignas, pois os municípios, mesmo no contexto de descentralização política, ficam reféns do financiamento da União e as arenas participativas locais possuem pouco poder efetivo de escolha (ROLNIK, 2015).

Tudo isto num contexto político que convive com procedimentos seculares caracterizados pela privatização da esfera pública e pelo patrimonialismo, com vistas

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



ao atendimento de interesses clientelistas de governantes e de proprietários urbanos (MARICATO, 1998, p. 1-2).

É necessário articular a problemática acerca da política urbana, com suas implicações políticas, pois seu resultado é contingente e depende das suas interações no jogo político.

## 4 O MINISTÉRIO DAS CIDADES COMO REFERÊNCIA INSTITUCIONAL NAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: 20 ANOS DE HISTÓRIA EM PROCESSO

Numa análise das políticas urbanas e habitacionais, ressalta-se a configuração de um arcabouço institucional importante dos anos 2000, a partir da aprovação da Lei Federal Nº 10.683 de 28 de maio de 2003, que institui o Ministério das Cidades.

Assumindo como marco histórico o Ministério das Cidades, como referência institucional nas Políticas de Habitação de Interesse Social, nos seus 20 anos de história, em processo, cabe circunscrevê-lo como estrutura institucional das políticas urbanas.

A rigor, como sustenta Maricato (2006), “a proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades” (p.214). Logo, este Ministério constitui um referencial fundante na estruturação da política nacional de desenvolvimento urbano, a conferir um arcabouço organizacional à política pública direcionada especificamente às cidades, no contexto brasileiro, no sentido do enfrentamento das contradições urdidas no tecido urbano, ao longo de décadas do século XX e limiar do XXI. Como demarcam os estudiosos, o Brasil, em sua urbanização tardia e excludente, padece da ausência de uma sistemática efetiva de política urbana, em nível nacional, verificando-se interrupções e vazios.

Em sua estrutura, o Ministério das Cidades tomou, como referência, três dimensões da questão social que afetam as populações urbanas: a moradia; o

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem, coleta e destinação de resíduos sólidos); as questões relativas à mobilidade, contemplando transporte e trânsito. Desse modo, a questão da habitação de interesse social é um dos eixos estruturantes do Ministério das Cidades, atendendo, então, a uma dimensão da desigualdade estrutural que aparta os habitantes da cidade.

De fato, no interior do Ministério das Cidades foi instituído, pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS<sup>4</sup>, tendo, como objetivo principal, implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para população de baixa renda que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país.

Nestes percursos do ajuste, em meio à democracia, os movimentos sociais continuam a sua luta pela implementação da agenda da Reforma Urbana. Cabe especial destaque aos 13 (treze) anos dos ciclos de ajuste no âmbito da “Era Petista” (2003-2015) que viabilizam, no interior do Estado Brasileiro Contemporâneo, um arcabouço institucional para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, culminando com a criação do Ministério das Cidades em 2003. Indiscutivelmente, é este um período histórico de avanços na Política Nacional de Habitação de Interesse Social.

No contexto da crise contemporânea brasileira, as elites, em conluio com o Judiciário, o Congresso e a grande mídia, deflagram um golpe de novo tipo que entra para a história como Golpe de 2016. Com efeito, os processos de constituição e implementação da arquitetura do Golpe de 2016 “materializam reviravoltas históricas: redefinições do bloco no poder, reconfiguração do Estado e da Sociedade Civil, ataques frontais à democracia (CARVALHO et al, 2022, p.20).

Neste cenário, a partir do Golpe de 2016, a Política Nacional de Habitação de Interesse Social é atingida no seu âmago com retrocessos na sua estruturação democrática, direcionada para os setores vulnerabilizados pelo capital. No Governo Temer (2016-2018), já começam abalos consideráveis, com comprometimento da

<sup>4</sup> Ver Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – Português (Brasil) ([www.gov.br](http://www.gov.br))

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

participação social e da gestão democrática, não realizando a convocação do Conselho das Cidades ou das Conferências.

Com a implementação do Bolsonarismo, a consubstanciar a dominância das direitas no bloco de poder, efetiva-se um desmonte da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, em sua perspectiva democrática e sua estruturação programática. O Governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), de início, extingue o Ministério das Cidades, desmontando, assim, o arcabouço institucional em nível federal da Política de Desenvolvimento Urbano, conquistada nas lutas dos movimentos sociais sob a bandeira da Reforma Urbana, um verdadeiro divisor de águas na história da Política Habitacional Brasileira.

A vitória da Frente Ampla, nas eleições presidenciais de 2022, tendo à frente Luis Inácio Lula da Silva, permite o início de um processo de reconstrução do país, após a desestruturação do aparato estatal a partir da pesada arquitetura do Golpe de 2016, com a culminação do Governo ultraliberal de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Ao reestruturar o aparato estatal, o chamado Governo Lula 3, recria o Ministério das Cidades, mediante a primeira Medida Provisória do novo governo, a MP 1.154/2023, que estabelece o Ministério das Cidades, em seu processo de recriação, assumindo, dentre as suas competências, desenvolver a política setorial de habitação, com promoção de ações e programas nesta área, efetivando política de financiamento e subsídio à habitação popular.

Nesta perspectiva, define, como prioridade, a retomada do “Programa Minha Casa, Minha Vida”, prevendo aperfeiçoá-lo com soluções e modalidades apropriadas à diversidade urbana regional do país. A meta do governo federal é contratar dois milhões de habitações até 2026.

Recentemente, no dia 7 de junho de 2023, o plenário da Câmara dos Deputados, aprovou a Medida Provisória 1.162/23 que recria o programa “Minha Casa, Minha Vida”, extinto no governo Bolsonaro. A referida MP segue, agora, para o Senado com a perspectiva de aprovação imediata e consequente implementação.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



## 5 CONCLUSÕES

Cabe ressaltar que investigar as tramas da relação entre habitação de interesse social e a estrutura institucional no âmbito do Estado Brasileiro Contemporâneo, considerando como marco histórico o Ministério das Cidades, constitui um objeto que se impõe como uma interpelação da realidade sociopolítica do Brasil. De fato, é deveras instigante estudar esta questão, considerando dois momentos da contemporaneidade brasileira: o desmonte institucional e de Políticas Públicas, vivido após o Golpe de 2016; o momento de reconstrução do Estado Democrático de Direito e de retomada de Políticas Públicas amplas, no âmbito do governo Lula 3.

Esse estudo do contexto da Política Nacional de Habitação de Interesse Social no interior do Ministério das Cidades, em nosso tempo histórico, ora em curso, levamos a delinear as primeiras conclusões que circunscrevem uma via investigativa no avanço dos estudos:

- A criação do Ministério das Cidades foi um processo de condensação de lutas, em escala nacional, pela Reforma Urbana, priorizando o enfrentamento das desigualdades e apartações no campo da moradia, na perspectiva de uma gestão das cidades com participação democrática.
- Ao longo da existência do Ministério das Cidades, nos ciclos de governos petistas, tem-se um relativo avanço na elaboração e implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, em meio a uma disputa entre diferentes forças sociais, representadas por segmentos do capital imobiliário e do capital vinculado à construção civil e pelos movimentos sociais de luta pela moradia.
- No interior das disputas no âmbito da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, os movimentos sociais vivenciam um processo de fragmentação na escala nacional, em coadunância com uma tendência da sociedade civil.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



- Com o Golpe de 2016 e as reconfigurações do Estado Brasileiro contemporâneo, deflagra-se um processo de esvaziamento da gestão democrática e da própria implementação de programas relacionados a habitação de interesse social, no âmbito do Ministério das Cidades.
- Com o Bolsonarismo, a condensar a dominância das direitas no bloco de poder, efetiva-se o desmonte do Ministério das Cidades, culminando em um novo vazio institucional, a repercutir diretamente no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
- O governo da Frente Ampla, liderado por Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2023 e em curso, recria o Ministério das Cidades e abre espaço para formulação e debate de políticas urbanas, especificamente a Política nacional de Habitação de Interesse Social. Cabe considerar que este Ministério das Cidades foi criado no primeiro governo Lula, com os objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte.

Assim, o estudo ora realizado, revela-se como uma dimensão importante na agenda contemporânea das políticas urbanas. E, particularmente, investigar a política de habitação de interesse social é adentrar no “olho do furacão,” no cenário social de um drama urbano, cada vez mais evidente na vida brasileira, a exigir a sua desnaturalização e o seu enfrentamento via políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil. **Uma nova agenda de desenvolvimento urbano é possível? Um olhar a partir do Brasil.** In: BALBIM, R. Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016, p. 77-96.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, Senado Federal.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 04 fev 2022.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11124.htm). Acesso em: 05 dez. 2021.

CARVALHO, Alba M. P. de et al. **Configurações do Brasil do Presente: dimensões estruturais e conjunturais para entender a crise e suas repercussões na sociedade**. Revista de Políticas Públicas. UFMA, mar 2022. No prelo.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano: 1 artes de fazer**. Tradução de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis – RJ, Ed. Vozes, 2008.

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

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas Sociais – acompanhamento e análise. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4508>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos do Ministério das Cidades**. Brasília: MCidades/Governo Federal, 2004.

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

ROYER, L. O. (2009). **Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas**. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

VILLAÇA, F. **A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano)**. Revista Brasileira de Ciências Criminas, ano 11, n.44, p. 241-346, jul/set 2003.

VILLAÇA, F. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Estudos Avançados 25 (71), 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10597>. Acesso em: 01 ago.2021.

PROMOÇÃO



APOIO

