



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

LORENA DOS SANTOS BESERRA

**MARCAS RACIAIS DA EXPROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: DÉFICIT  
HABITACIONAL E QUESTÃO RACIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

SÃO CRISTÓVÃO/SE  
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

LORENA DOS SANTOS BESERRA

**MARCAS RACIAIS DA EXPROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: DÉFICIT  
HABITACIONAL E QUESTÃO RACIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dra. Nailsa Maria Souza Araújo.

SÃO CRISTÓVÃO/SE  
2025

LORENA DOS SANTOS BESERRA

**MARCAS RACIAIS DA EXPROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: DÉFICIT  
HABITACIONAL E QUESTÃO RACIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

**APROVADA EM: 01/12/2025**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Nailsa Maria Souza Araújo  
Universidade Federal de Sergipe  
(Presidente da banca)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Havana Maria Ribeiro Alves  
Universidade Federal de Sergipe  
(Avaliadora Interna)

---

Msc. Kathleen Pimentel dos Santos  
Hospital Universitário - Universidade Federal de Sergipe (HU - UFS)  
(Avaliadora Externa)

SÃO CRISTÓVÃO/SE  
2025

## DEDICATÓRIA

À minha mãe, Gizélia (*in memoriam*), cujo amor e incentivo foram luz constante na minha jornada de vida, estudos e sonhos. Para sempre guardarei em meu coração a sua lembrança.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Gizélia, a mulher que me gerou, me acolheu e me ofereceu seu amor incondicional. Tive o privilégio de compartilhar meus 17 anos de vida ao seu lado, vivenciando seu cuidado e seu exemplo todos os dias. Seu legado vive em mim, e em cada escolha que faço carrego sua força, cuidado e generosidade. Nunca deixarei que sua memória se apague; continuarei a transmiti-la a todos(as) que cruzarem meu caminho, para que sua presença continue viva através de nós.

Ao meu pai, Roberto, que, mesmo diante das batalhas da vida, escolheu sempre o caminho do amor, do carinho e da dedicação para guiar minha irmã e a mim. Homem simples e trabalhador, vindo do interior de Itabi, que me ensinou a trilhar os caminhos da honestidade e do respeito. Cada gesto seu, cada esforço feito, sempre teve um único propósito: oferecer o melhor à nossa família.

Para minha irmã e segunda mãe, Letícia, que sempre cuidou de mim e me aconselhou a enfrentar todos os desafios que a vida colocou em meu caminho. Seu amor, sua orientação e sua presença constante foram fundamentais nos momentos de dificuldade, e sou eternamente grata por tê-la ao meu lado. Sem você minha vida não seria a mesma.

Ao meu melhor amigo e companheiro, Gustavo, aquele que parece ter sido enviado por minha mãe de lá do céu para caminhar ao meu lado. Sua presença transforma meus dias em momentos de alegria, cumplicidade e amor. Cada gesto seu, cada sorriso compartilhado, é um presente que guardo com todo o meu coração, e sou grata por ter você como companhia, apoio e amor em cada passo da minha vida.

À Dona Neide, Seu Zé, Bruna e Bernardo, por me mostrarem uma nova forma de família — feita de acolhimento, afeto e partilha. Obrigada por abrirem suas portas e seus corações, permitindo que eu fizesse parte das suas vidas e transformando a minha com o amor de vocês. Vocês me ensinaram, com simplicidade e generosidade, o valor dos laços familiares que ultrapassam as barreiras sanguíneas.

Às minhas amigas Luana, Mel e Rebeca, que nasceram durante minha graduação e tornaram essa jornada mais leve, divertida e significativa, oferecendo apoio, companhia e momentos que transformaram completamente essa experiência. Sem vocês, a graduação teria sido muito mais difícil.

À minha orientadora, Nailsa — mais querida como Nay — por ter aceitado trilhar comigo este caminho árduo, guiando-me com paciência, sabedoria e generosidade ao longo des-

sa jornada. Um verdadeiro espelho de pesquisadora, cuja dedicação e exemplo inspiram cada passo da minha trajetória. Sua confiança em meu potencial me impulsionou a seguir mesmo quando o cansaço parecia maior que a vontade, e sua presença firme e acolhedora tornou essa caminhada mais leve e significativa.

À professora Silmere, por me mostrar que a pesquisa não é algo inatingível, mas um caminho pelo qual posso me desafiar, descobrir diferentes versões de mim mesma e explorar plenamente meu potencial. Seu incentivo me fez perceber que sou capaz de enfrentar desafios acadêmicos, desenvolver novas habilidades e alcançar resultados que antes pareciam distantes.

Agradeço também à Lorena de 17 anos, que viu sua vida desmoronar e precisou se reerguer ainda tão jovem e inexperiente. Com o tempo, soube reconstruir caminhos, alcançar objetivos e materializar sonhos. Hoje, mais madura, permanece determinada a seguir avançando e a conquistar novos horizontes.

Agradeço a todas as pessoas que fazem parte da minha vida, pelo amor, pelo carinho e pelo apoio contínuo. Sem vocês, eu não teria alcançado o lugar em que me encontro hoje.

## RESUMO

A pesquisa realizada teve como objeto de estudo a dinâmica do acesso à moradia e sua configuração desigual para a população negra. O objetivo geral foi compreender a relação entre o déficit habitacional no Brasil e a racialização da população. Para o seu alcance, foram traçados os seguintes objetivos específicos: 1) analisar a influência histórica do racismo na formação social brasileira e seus desdobramentos nas expressões da questão social; 2) investigar a atuação do Estado, por meio das políticas habitacionais, no enfrentamento do déficit de moradias; 3) examinar os componentes e a distribuição do déficit habitacional no Brasil, destacando o perfil étnico-racial da população parda e preta que compõe esses indicadores. Tratou-se de uma pesquisa exploratória, ancorada nos princípios do materialismo histórico-dialético, com a utilização de fontes bibliográficas e documentais, consolidando uma abordagem quanti-qualitativa. As fontes bibliográficas incluíram livros que discutem a formação social brasileira, o racismo estrutural e o direito à cidade, além de artigos científicos, teses e dissertações disponíveis em plataformas digitais que abordam a mesma temática. Paralelamente, as fontes documentais abrangeram dados produzidos por instituições oficiais, com destaque para levantamentos estatísticos sobre o déficit habitacional, bem como recortes que permitem identificar o perfil étnico-racial, a renda e o sexo das populações afetadas. Os principais resultados indicam que é essencial incorporar o critério racial nas políticas habitacionais, uma vez que o déficit habitacional no Brasil permanece fortemente concentrado entre pessoas negras e grupos com renda entre um e três salários-mínimos. Os dados revelam que essa concentração não é ocasional, mas expressão direta da persistência do racismo estrutural na organização do território urbano. Em síntese, a pesquisa expõe que a população parda e preta apresenta maior probabilidade de residir em moradias inadequadas, enfrentar coabitação forçada ou comprometer parcela excessiva da renda com aluguel, configurando um padrão contínuo de exclusão do direito à moradia digna.

**Palavras chaves:** Déficit Habitacional; Direito à Cidade; Moradia Digna; Racismo Estrutural.

## ABSTRACT

The research conducted focused on the dynamics of access to housing and its unequal configuration for the Black population. The general objective was to understand the relationship between the housing deficit in Brazil and the racialization of the population. To achieve this, the following specific objectives were established: 1) to analyze the historical influence of racism on Brazilian social formation and its repercussions on the expressions of the social question; 2) to investigate the role of the State, through housing policies, in addressing the housing deficit; and 3) to examine the components and distribution of the housing deficit in Brazil, highlighting the ethnic-racial profile of the Brown and Black population represented in these indicators. This was an exploratory study grounded in the principles of historical-dialectical materialism, using bibliographic and documentary sources and adopting a qualitative approach. The bibliographic sources included books that discuss Brazilian social formation, structural racism, and the right to the city, in addition to scientific articles, theses, and dissertations available on digital platforms dealing with the same subject. In parallel, the documentary sources comprised data produced by official institutions, with emphasis on statistical surveys on the housing deficit, as well as datasets that make it possible to identify the ethnic-racial profile, income, and sex of the affected populations. The main results indicate that it is essential to incorporate racial criteria into housing policies, given that the housing deficit in Brazil remains heavily concentrated among Black people and groups earning between one and three minimum wages. The data show that this concentration is not incidental but rather a direct expression of the persistence of structural racism in the organization of urban space. In summary, the study exposes that the Brown and Black population is more likely to live in inadequate housing, experience forced cohabitation, or devote an excessive share of income to rent, configuring a continuous pattern of exclusion from the right to adequate housing.

**Keywords:** Housing Deficit; Right to the City; Decent Housing; Structural Racism.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Faixas de Renda do PMCMV (2009) .....	67
<b>Tabela 2</b> – Faixas de Renda do PMCMV (2013) .....	68
<b>Tabela 3</b> – Grupos do PCVA (2020) .....	70
<b>Tabela 4</b> – Faixas de Renda do PMCMV (2023) .....	71
<b>Tabela 5</b> – Faixas de Renda do PMCMV (2025) .....	75
<b>Tabela 6</b> – Evolução do déficit habitacional no Brasil (1991-2023).....	83
<b>Tabela 7</b> – Evolução do déficit habitacional pelas regiões brasileiras (1991-2023) .....	86
<b>Tabela 8</b> – Subcomponentes do déficit habitacional no Brasil (1991-2023).....	90
<b>Tabela 9</b> – Evolução do déficit habitacional por faixa de renda no Brasil (2000-2014).....	93
<b>Tabela 10</b> – Evolução do déficit habitacional por faixa de renda no Brasil (2016-2023).....	95
<b>Tabela 11</b> – Evolução do déficit habitacional por sexo do(a) responsável pelo domicílio no Brasil (1991-2023).....	97
<b>Tabela 12</b> – Evolução do déficit habitacional por cor/raça do(a) responsável pelo domicílio no Brasil (1991-2023).....	99
<b>Tabela 13</b> - Evolução dos componentes do déficit habitacional por cor/raça do(a) responsável pelo domicílio no Brasil (2016-2023) .....	101
<b>Tabela 14</b> – Domicílios vagos com potencial a serem ocupados no Brasil (1991-2023).....	103

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – A Redenção de Cam (1895) .....	31
<b>Figura 2</b> – Cortiço Cabeça de Porco (1880) .....	35
<b>Figura 3</b> – As primeiras casas no Morro da Providência (1905).....	36
<b>Figura 4</b> – A multidão presente no Comício da Central do Brasil levou faixas de apoio às reformas propostas por João Goulart (1964) .....	51
<b>Figura 5</b> – MDF organiza mutirões para construção de esgotos (1984).....	55
<b>Figura 6</b> – MTST .....	57
<b>Figura 7</b> – Mobilização do MOTU (2014) .....	58
<b>Figura 8</b> – Retomada do PMCMV (2023).....	74
<b>Figura 9</b> – Componentes e subcomponentes do déficit habitacional .....	82
<b>Figura 10</b> – Favela da Rocinha, Rio de Janeiro .....	89
<b>Figura 11</b> – Ocupação Beatriz Nascimento, Aracaju .....	92

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Fontes documentais primárias da pesquisa .....	19
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BICEN	Biblioteca Central
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
COHABs	Companhia de Habitação Popular
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FCP	Fundação Casa Popular
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHISPN	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para População Negra
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
MAS	Ministério da Ação Social
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MDF	Movimento de Defesa do Favelado
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MOTU	Movimento Organizado dos Trabalhadores Urbanos
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação

PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PcD	Pessoa com Deficiência
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAD-C	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNH	Política Nacional de Habitação
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
SNHISPN	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para a População Negra
SUS	Sistema Único de Saúde
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1 CAPÍTULO I — A INFLUÊNCIA HISTÓRICA DO RACISMO NA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E SEUS DESDOBRAMENTOS NAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL .....</b>	<b>23</b>
<b>1.1 O racismo como elemento estrutural na formação da sociedade brasileira.....</b>	<b>23</b>
<b>1.2 A abolição inconclusa: desigualdade racial e a negação do direito à moradia .....</b>	<b>32</b>
<b>2 CAPÍTULO II — A ATUAÇÃO DO ESTADO NO COMBATE AO DÉFICIT DE MORADIAS: quadro geral das políticas habitacionais brasileiras.....</b>	<b>40</b>
<b>2.1 Crise capitalista, neoliberalismo e contrarreformas nacionais .....</b>	<b>40</b>
<b>2.2 Do imprevisto à política: a evolução da habitação social no Brasil e o protagonismo dos movimentos sociais na luta por moradia.....</b>	<b>47</b>
<b>2.3 Política Habitacional pós-1988: a era da financeirização e a mercantilização do direito à moradia.....</b>	<b>58</b>
<b>3 CAPÍTULO III — DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO: componentes, distribuição e perfil étnico-racial da população atingida .....</b>	<b>80</b>
<b>3.1 Caracterização geral do déficit habitacional no Brasil e seu entrecruzamento étnico-racial .....</b>	<b>80</b>
<b>3.2 Condicionantes de acesso e lógica de elegibilidade nos programas habitacionais</b>	<b>106</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>118</b>

## INTRODUÇÃO

Uma das expressões emblemáticas da questão social<sup>1</sup> na particularidade da formação social brasileira é a debilidade do acesso à moradia por importantes frações da classe trabalhadora. Para Spink *et al.* (2020) a moradia é mais do que a simples garantia de um teto, pois esse espaço deve oferecer condições adequadas de habitabilidade que não se limitam à construção física da casa, mas envolvem um contexto mais amplo que inclui infraestrutura, acesso a serviços básicos, segurança, localização adequada e outros aspectos que garantam qualidade de vida aos(as) moradores(as). A noção de moradia adequada surgiu da necessidade de ampliar a concepção existente sobre o habitar, que deve garantir não apenas um espaço físico, mas também um ambiente digno e acolhedor.

Apesar da relevante conceituação sobre moradia adequada e sua importância para o bem-estar da população é perceptível que a falta de condições apropriadas nas moradias, refletindo-se diretamente no déficit habitacional. Desde 1995 a Fundação João Pinheiro (FJP) realiza estudos e levantamentos sistemáticos sobre o tema, contribuindo para mensurar e compreender a dimensão desse problema no país. Suas análises consolidaram a definição de déficit habitacional como a soma das situações que vão desde a inexistência completa de moradia até a permanência em habitações precárias, marcadas pela ausência de infraestrutura básica, condições insalubres e fragilidade estrutural (FJP, 2025).

Também são consideradas nessa configuração estratégica as situações em que há coabitação forçada, quando mais de uma família compartilha o mesmo domicílio por falta de alternativa, e os casos em que o comprometimento excessivo da renda com o pagamento do aluguel impede o acesso a uma moradia adequada e estável, sendo fatores que comprometem a dignidade e a qualidade de vida da população.

A precariedade dessas condições compromete, antes de tudo, o direito constitucional à moradia, previsto na Constituição Federal de 1988 como um dos direitos sociais assegurados pelo artigo 6º (Brasil, 1988), e, de forma indissociável, o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>2</sup>. Tal situação exponencia a desigualdade social e acentua a marginalização de

---

<sup>1</sup> A questão social “é o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (Iamamoto, 2003, p. 27).

<sup>2</sup> Scarlet (2001) define o princípio da dignidade da pessoa humana como uma qualidade intrínseca de cada ser, que exige respeito e consideração tanto do Estado quanto da sociedade. Para o autor, todos os indivíduos têm o direito de serem protegidos contra tratamentos desumanos e degradantes, além do dever do Estado de garantir

expressivos contingentes da classe trabalhadora e suas famílias, grande parte exposta a riscos e situações de vulnerabilidade socioeconômica.

Com o avanço da financeirização da moradia, intensificado pela consolidação da lógica neoliberal e posteriormente aprofundado com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o acesso à habitação passou a ser cada vez mais condicionado às dinâmicas do capital. Conforme analisa Rolnik (2019) a financeirização da moradia não se restringe à transformação da habitação em mercadoria, mas configura um verdadeiro mecanismo de reestruturação territorial guiado pela lógica do capital financeiro. Trata-se de um processo que reorganiza o espaço urbano segundo as exigências da valorização imobiliária, produzindo novas fronteiras de acumulação e intensificando a disputa pelo território. Ou seja, ela produz uma verdadeira "guerra dos lugares", em que bairros inteiros são reconfigurados para viabilizar grandes projetos e investimentos, resultando na expulsão de populações de baixa renda e na produção de enclaves urbanos voltados à rentabilidade.

Nesse contexto, o PMCMV tornou-se um marco da era financeirizada da moradia no Brasil, ao consolidar um modelo em que o protagonismo das construtoras e a busca pela rentabilidade orientam a política habitacional. O programa reproduziu e continua a reproduzir o padrão periférico de ocupação urbana, ao priorizar a lógica empresarial em sua estrutura operacional e em seus critérios de aquisição, relegando a inserção urbana e o direito à cidade a um papel secundário. Sabe-se que o problema da moradia no Brasil não se inaugura com o avanço das políticas neoliberais nem com o processo de financeirização do setor habitacional. Suas raízes remontam à formação social do país, marcada pela concentração fundiária, pelo racismo estrutural e pela desigual distribuição de renda, bem como pelo acesso restrito à terra e à propriedade.

A maneira como a sociedade daquela época foi moldada operava para preservar os privilégios dos grandes proprietários, tornando a compra a via legítima de acesso à terra e excluindo aqueles(as) que posteriormente seriam libertos(as). Durante o pós-abolição, essa lógica permaneceu intacta: a sociedade foi organizada para garantir a continuidade desses privilégios, reforçando a compra como único meio legal de acesso à terra e afastando justamente aqueles(as) que não possuíam recursos para adquiri-la. Esse arranjo consolidou juridicamente a desigualdade fundiária e institucionalizou uma lógica de segregação socioespacial que, com o avanço da urbanização, se reproduziu nas cidades por meio dos

---

condições mínimas para uma vida saudável. Scarlet (2001) destaca a importância da participação ativa de cada indivíduo no processo de construção do próprio destino e na vida em comunidade. Essa visão reflete os princípios fundamentais dos direitos humanos e a igualdade de todos diante das normas sociais e jurídicas.

cortiços, da favelização e da negligência quanto à constituição da moradia como um direito, o que somente vai acontecer na redemocratização brasileira dos anos 1980. Desse modo, a limitação do acesso à terra imposta no campo se trasladou para o espaço urbano, manifestando-se na formação assentamentos precários, ocupados majoritariamente por pessoas negras libertas e seus(suas) descendentes.

Na investigação foi realizada a análise dos dados referentes ao déficit habitacional no Brasil, compreendido como consequência direta desse processo desigual de produção e restrição do direito à moradia. A leitura dos dados da FJP, referentes ao período de 1991 a 2023, evidencia a forte presença de mulheres, pessoas negras e famílias com renda entre um e três salários-mínimos nesse cenário de vulnerabilidade.

A gênese da questão habitacional no Brasil está intrinsecamente ligada à estrutura fundiária excludente e à herança escravista, que lançaram as bases para as formas contemporâneas de segregação urbana, expressas no racismo estrutural como elemento constitutivo da organização social e de seus setores políticos, econômicos e culturais (Almeida, 2019). O conceito de racismo estrutural é adotado neste estudo por permitir compreender como essas desigualdades históricas atravessam a formação do território brasileiro e se reproduzem nas políticas urbanas, influenciando diretamente o acesso da população negra ao direito à moradia. Nesse sentido, o estudo concentra-se na análise do déficit habitacional da população negra, entendido, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como o conjunto de pessoas que se autodeclaram pardas ou pretas. Dessa forma, levantou-se a seguinte questão de pesquisa: como o déficit habitacional está relacionado à cor da pele da população brasileira?

O objetivo geral da pesquisa, que define as intencionalidades postas no estudo, é *compreender a relação entre o déficit habitacional no Brasil e a racialização da população*. Para isso, foram traçados os seguintes objetivos específicos: 1) analisar a influência histórica do racismo na formação social brasileira e seus desdobramentos nas expressões da questão social; 2) investigar a atuação do Estado, por meio das políticas habitacionais, no enfrentamento do déficit de moradias; 3) examinar os componentes e a distribuição do déficit habitacional no Brasil, destacando o perfil étnico-racial da população parda e preta que compõe esses indicadores. Partiu-se das seguintes hipóteses:

1. O racismo estrutural, enraizado no país com a escravização negra e indígena (meados do século XVI até XIX) teve um impacto determinante na formação sócio-histórica do Brasil, restringindo o acesso da população negra a formas de sobrevivência dignas,

bem como aos direitos fundamentais. Esse processo resultou em desigualdades persistentes na estrutura social brasileira, especialmente no acesso à educação, ao mercado de trabalho formal e à moradia digna;

2. As políticas habitacionais no Brasil, embora tenham como objetivo formalmente declarado em seus textos reduzir o déficit habitacional, revelam-se insuficientes e excludentes, atendendo prioritariamente camadas sociais médias e altas. Como consequência, a população preta em situação de vulnerabilidade socioeconômica continua enfrentando barreiras que impossibilitam o acesso à moradia adequada;
3. No Brasil a população não branca vive em condições habitacionais precárias devido à marginalização histórica, compreendida hoje como racismo estrutural. Esse cenário resulta na segregação socioespacial dessas frações da classe trabalhadora, obrigando-os(as) a habitar áreas periféricas e insalubres, onde as moradias frequentemente carecem de infraestrutura básica, como saneamento, abastecimento de água, coleta de lixo, dentre outros elementos essenciais para dignidade humana.

A proposta de pesquisa apresentada visou alcançar algum impacto teórico-acadêmico, ao aprofundar a compreensão da relação entre habitação e questão racial, analisando como a marginalização histórica da população negra influencia suas condições de moradia. Espera-se que os resultados aqui apresentados contribuam para o debate acadêmico nas áreas do Serviço Social e das Políticas Públicas, com ênfase nas políticas habitacionais. A relevância da pesquisa para o Serviço Social está justamente na conexão entre a profissão e a política urbana e habitacional. O trabalho profissional se volta para a análise das condições de vida das populações que enfrentam as múltiplas expressões da questão social, o que torna impossível separar o campo habitacional das desigualdades que o atravessam. Conforme estabelece o Conselho Federal de Serviço Social (2016, p. 56):

É [...] na dinâmica de uma sociedade em mudança, que o trabalho social, desenvolvido pelos/as assistentes sociais, afirmou-se no campo da política urbana, configurando-se desde a necessidade de respaldar o controle exercido pelas classes dominantes, até o estabelecimento de alianças com os movimentos sociais e outros sujeitos coletivos, na perspectiva dos direitos e das conquistas emancipatórias da classe trabalhadora.

A inserção do(a) assistente social na política urbana e habitacional surge a partir das ações desenvolvidas pelo Estado para responder à demanda por moradia e o direito à cidade. Tais demandas tinham como eixo a atuação dos movimentos sociais que buscaram transformar a realidade habitacional vivida por frações da população classificadas como em situação

de vulnerabilidade; grupos que, além de enfrentarem diversas privações, compõem parte expressiva do déficit habitacional brasileiro. Logo, a atuação da profissão está diretamente vinculada à política habitacional e/ou ambiental, e toma parte na estratégia de luta pela justiça social, pela promoção da equidade de direitos e pelo enfrentamento das disparidades sociais que permeiam o acesso à moradia digna. Tendo em vista este espaço sócio-ocupacional, a produção de conhecimento na área é indispensável.

Paralelo a isso, os resultados também evidenciam a necessidade de ampliar e qualificar as Políticas Públicas, especialmente as voltadas à habitação. Ao incorporar o quesito raça como parte central da análise, torna-se possível explicitar como a desigualdade racial estrutura o acesso à moradia e ao espaço urbano. Essa abordagem nos permitiu identificar de forma mais precisa os efeitos da marginalização que historicamente atingem a população parda e preta, o que pode contribuir para a construção de políticas mais sensíveis às dinâmicas raciais que atravessam o déficit habitacional. A reflexão sobre os programas existentes ajuda a revelar suas limitações e aponta caminhos para alternativas mais consistentes, voltadas à garantia do direito à moradia digna sem mecanismos de exclusão velados.

Entende-se também que a produção em tela favorece o desenvolvimento de estudos na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Essa colaboração pode expandir discussões acadêmicas e influenciar a construção de Projetos de Pesquisa e Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) que explorem a relação entre habitação e a questão racial, articulada a outros marcadores sociais como classe e gênero.

O impacto social da pesquisa decorre de sua capacidade de analisar as desigualdades que incidem sobre minorias sociais, especialmente no acesso à moradia digna. Ao aprofundar essa problemática, o estudo contribui para ampliar o debate sobre o direito à cidade, ressaltando como essas desigualdades recaem de maneira mais intensa sobre populações racialmente oprimidas. Os resultados também podem subsidiar movimentos sociais, sujeitos políticos envolvidos na luta por moradia e representantes político-parlamentares comprometidos com a efetivação dos direitos sociais, fortalecendo iniciativas que busquem enfrentar as injustiças estruturais que moldam o território urbano.

Por fim, a inquietação pessoal para a construção desta pesquisa surgiu a partir do contato com integrantes do Movimento Organizado de Trabalhadoras e Trabalhadores Urbanos (MOTU), por meio da disciplina Movimentos Sociais e Serviço Social, da grade curricular do curso de Serviço Social na UFS. Esse contato possibilitou o entendimento sobre os impactos da falta de moradia para a classe trabalhadora e, dentre diversas reflexões e críticas trazidas

pelos(as) integrantes do MOTU, emergiu a discussão sobre o perfil étnico-racial predominante nas ocupações do respectivo movimento social: pessoas negras e pobres.

Vale ressaltar que a pesquisa realizada não intentou invalidar outras etnias (branca, amarela, indígena, dentre outras) que também enfrentam dificuldades no acesso à moradia, visto que a habitação é um direito social reconhecido a todos(as) nos termos constitucionais, como também a desigualdade e exploração realizada pelo capital atinge a toda classe trabalhadora, ocupada e excedente. Contudo, o foco recai sobre a população preta, buscando compreender por que a violação do direito habitacional é estatisticamente mais acentuada para esse grupo em comparação com outros segmentos raciais.

Com base nesta realidade sintetizada notou-se a necessidade e possibilidade de elaborar um estudo que abordou a interrelação entre o déficit habitacional e a questão racial, investigando como a cor da pele historicamente influencia a inclusão habitacional no Brasil. Compreender essas dinâmicas permite aprofundar análises críticas sobre os obstáculos estruturais enfrentados pela população não branca no acesso à moradia, ao mesmo tempo em que reforça a importância de avançar em soluções que não apenas enfrentem a exclusão habitacional, mas contribuam para desmantelar as barreiras racializadas que seguem organizando a sociedade brasileira.

No que se refere à metodologia da pesquisa, de acordo com Minayo (2002, p. 16) esta “[...] inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador”. A metodologia, portanto, não se resume a um conjunto rígido de passos, mas envolve uma constante interação entre teoria, técnica e a capacidade do pesquisador(a) de interpretar e reconfigurar a realidade, permitindo o êxito do processo investigativo e a compreensão mais profunda e significativa do fenômeno estudado.

Para a realização da investigação adotou-se o método materialista histórico-dialético como base para a compreensão da realidade social. Para Triviños (1987), o método marxista é essencial para a pesquisa, pois permite uma análise completa da realidade, considerando a historicidade das relações materiais e sociais. A partir desse referencial, o(a) pesquisador(a) passa a dispor de instrumentos analíticos para aprofundar as causas e consequências dos problemas e das contradições sociais. Ademais, o método marxista oferece um conjunto de conceitos fundamentais que possibilitam uma interpretação completa da dinâmica social e sua totalidade. Entre os conceitos centrais do método, Triviños (1987, p. 73) destaca a:

[...] estrutura das formações socioeconômicas, modos de produção, força e relações de produção, classes sociais, ideologia, que é a sociedade, base e superestrutura da sociedade, história da sociedade como sucessão das formações socioeconômicas, consciência social e consciência individual, cultura como fenômeno social, progresso social, concepção do homem, ideia da personalidade, da educação etc.

A noção de totalidade possibilita o entendimento das múltiplas determinações constituintes do objeto, assim como a sua dinâmica e as contradições (Minayo, 2004). Nessa perspectiva, o método materialista histórico-dialético viabiliza ao(à) investigador(a) captar o movimento da realidade social em sua complexidade, superando abordagens fragmentadas e buscando compreender os fenômenos em sua inserção concreta na história e nas relações sociais.

Conforme sistematiza Netto (2011), o conhecimento não resulta da apreensão imediata do dado empírico, mas da reconstrução teórica do concreto como síntese de múltiplas determinações. Esse movimento analítico possibilita ultrapassar a aparência dos fenômenos, apreendendo as mediações e contradições que estruturam a totalidade social e evitando explicações reducionistas ou meramente descritivas. Nesse sentido, a análise marxista permite desvelar como as desigualdades e as expressões da questão social são produzidas e reproduzidas no interior da sociedade capitalista. Assim, esse método mostra-se adequado para investigar fenômenos como o déficit habitacional, a segregação socioespacial e o racismo estrutural, uma vez que fornece fundamentos teóricos capazes de apreender as determinações estruturais que sustentam tais expressões da realidade social.

A pesquisa foi de natureza exploratória e descritiva; o caráter exploratório objetiva “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.” (Gil, 2002, p. 41). O estudo exploratório tem como propósito levantar informações preliminares que permitam uma melhor compreensão do fenômeno, sendo especialmente indicado em situações em que o tema ainda é pouco explorado e o conhecimento sobre o problema é limitado, mesmo que já existam algumas hipóteses iniciais formuladas (Tafla *et al.*, 2022).

Essa dimensão foi viabilizada, sobretudo, pela pesquisa bibliográfica, caracterizada por Fonseca (2002) como um procedimento que permite ao(à) pesquisador(a) o contato com material já elaborado, constituído principalmente por livros e artigos científicos disponíveis tanto em meios escritos quanto eletrônicos. A partir do levantamento dessas referências teóricas previamente analisadas, tornou-se possível compreender parte considerada relevante do que já foi produzido sobre o tema, estabelecendo, assim, uma base sólida para o desenvolvi-

mento das aproximações e análises — especialmente no que se refere à temática do déficit habitacional e à sua relação com a questão racial.

Foram consultados materiais como artigos científicos, anais de eventos, monografias e teses, disponíveis em formato digital através da rede mundial de computadores. A busca pelos artigos foi realizada em plataformas digitais reconhecidas, como a *Scientific Electronic Library Online* (Scielo) e o Google Acadêmico, além de periódicos eletrônicos, a exemplo da *Análise Social*, *Ciência e Natura*, *Lutas Sociais*, *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, *Revista Brasileira de História*, *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as)* (ABPN), *Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas*, *Revista Em Pauta*, *Revista Jatobá*, *Revista Katálysis*, *Revista Revela*, *Revista Trilhas da História*, *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, *Socializando e Temporalidades*.

Entre os anais de eventos, destacam-se as contribuições de Capitanio *et al.* (2018), Duarte (2013), Ferreira (2005) e Morais (2018), considerando diversos núcleos de pesquisa, uma vez que a temática abordada envolve múltiplas áreas das ciências humanas e sociais. Também foram consideradas teses e dissertações que investigam a temática do acesso à moradia e a luta por habitação no Brasil, oferecendo subsídios para compreender os processos históricos, sociais e políticos que estruturam as desigualdades habitacionais. Entre os autores consultados cita-se Bem (2024), Denaldi (2003), Medeiros (2007) e Santos (2017), que forneceram subsídios teóricos e empíricos para a análise das desigualdades habitacionais no Brasil.

A seleção dos textos foi guiada por eixos temáticos que dialogam com os campos do Serviço Social e da Geografia, priorizando debates que envolvem a questão habitacional, a questão urbana e a questão racial. Vale ressaltar que todo o arcabouço teórico acessado por meio de plataformas virtuais foi orientado pela pesquisa através das seguintes palavras-chave: capitalismo; financeirização; política habitacional; questão racial; questão social; racismo estrutural; direito à cidade.

Os livros foram selecionados a partir de critérios temáticos previamente definidos, com base na aproximação com o objeto de pesquisa. As obras foram localizadas tanto em bibliotecas virtuais, por meio de endereços eletrônicos, quanto em caráter físico na Biblioteca Central (BICEN) da Universidade Federal de Sergipe. A escolha dos títulos considerou marcadores, como área do conhecimento, relevância teórica e contribuição para discussões sobre o direito à cidade e o racismo estrutural.

Para fundamentar teoricamente o estudo sobre racismo estrutural recorreram-se autores como Almeida (2019) e González (2020), que contribuíram para a compreensão das raízes

históricas, sociais e institucionais da desigualdade racial no Brasil. Já em relação ao período da formação sócio-histórica brasileira, abrangendo a escravidão e o pós-abolicionismo, foram utilizadas obras de autores como Carneiro (1947), Fernandes (1978), Moura (1981, 2014), Neto (2021), Prado Júnior (2004), Santos (2012) e Silva (2010), que analisaram os processos sociais ocorridos desde o período colonial até a transição para o novo modelo de organização social.

A discussão sobre espaço urbano, direito à cidade e questão urbana encontrou respaldo teórico em autores como Bonduki (2018), Comarú e Barbosa (2019), Lefebvre (2001), Mari-cato (2006, 2015), Nunes e Nascimento (2024) e Rolnik (2004, 2019), cujas contribuições foram fundamentais para compreender as contradições inerentes ao espaço urbano.

No que se refere à temática neoliberal e à economia política, a análise fundamentou-se em autores(as) que discutem os impactos das políticas econômicas e da reestruturação produtiva sobre o Estado e as expressões da questão social, especialmente no contexto brasileiro. Entre esses(as) autores(as) destacam-se Behring (2008), Behring e Boschetti (2007), Lesbau-pin (1999), Mézaros (2011), Mota (2009) e Netto e Braz (2012), cujas reflexões contribuem para compreender como as transformações do capitalismo contemporâneo incidem sobre as desigualdades estruturais.

Após o levantamento das fontes bibliográficas pertinentes à construção da pesquisa, realizou-se a leitura de cada material junto à criação de fichas, reunindo as ideias mais marcantes de cada autor(a). As fichas participam da etapa essencial no processo de organização da pesquisa, especialmente durante a pesquisa bibliográfica, pois ajudam a sistematizar, registrar e facilitar o acesso às informações coletadas nas leituras (Gil, 2002). A sistematização dessas informações consiste em organizá-las por meio de marcadores temáticos, o que auxilia na identificação dos principais eixos abordados em cada texto, facilitando tanto o processo de análise quanto a escrita do referencial teórico.

Como destacam Lakatos e Marconi (2003) a pesquisa bibliográfica vai além da simples reprodução de conteúdos já publicados, pois possibilita analisar temas sob novas perspectivas, permitindo a construção de interpretações e conclusões inovadoras. Em suma, a abordagem exploratória, alinhada à pesquisa bibliográfica, favorece a elaboração de reflexões críticas sobre como a moradia precária e a segregação socioespacial afetam, de maneira desproporcional, a população não branca, contribuindo para a formulação de hipóteses que poderão ser aprofundadas em etapas posteriores, por outras investigações.

Já o aspecto descritivo buscou moldar um panorama detalhado das condições de moradia, dos fatores socioeconômicos e de como o sistema capitalista propicia a negação do direito à cidade para as populacionais mais pobres e marginalizadas. Para Triviños (1987) a pesquisa descritiva tem como objetivo apresentar as características dos fatos e fenômenos de uma determinada realidade, permitindo uma compreensão mais precisa do contexto estudado. Esse aspecto foi alcançado através da pesquisa documental, que permitiu a coleta de dados em documentos de fontes primárias ou secundárias, pertencentes a arquivos públicos, relatórios de pesquisa e fontes estatísticas (Lakatos; Marconi, 2003).

As principais fontes documentais utilizadas nesta pesquisa incluíram dados disponíveis em *sites* oficiais do Governo Federal, especialmente do Ministério das Cidades, por meio de relatórios institucionais, cartilhas explicativas, portarias e demais documentos oficiais que detalham os programas habitacionais vigentes no país. Esses materiais permitiram identificar as diretrizes operacionais, critérios de acesso, mecanismos de financiamento e prioridades de atendimento das políticas habitacionais, possibilitando uma análise crítica sobre a estrutura e a efetividade das ações do Estado na área da habitação, com atenção especial à ausência de recortes raciais explícitos e à reprodução de desigualdades socioespaciais.

Adicionalmente, foram acessados dados fornecidos por instituições de pesquisa tais como o IBGE, especialmente aqueles provenientes do Censo Demográfico do Brasil e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C). Outras instituições que ofereceram suporte teórico à pesquisa são a FJP, referência nacional em pesquisa sobre déficit habitacional, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), cujas publicações possibilitaram análises detalhadas. Além disso, a Caixa Econômica Federal (CEF) foi utilizada como fonte de informações sobre programas habitacionais, não caracterizando-se como instituição de pesquisa. Tais conjuntos de dados apresentados caracterizam as fontes documentais primárias desta investigação, visto que são registros que fornecem informações originais e diretas sobre o fenômeno estudado, sem intermediários ou interpretações de terceiros (Lakatos; Marconi, 2003). O Quadro 1, a seguir, apresenta a definição das fontes utilizadas na pesquisa, detalhando os aspectos explorados em cada uma delas.

**Quadro 1**– Fontes documentais primárias da pesquisa

FONTES DOCUMENTAIS	DEFINIÇÃO	CONTEÚDOS EXPLORADOS
Caixa Econômica Federal (CEF)	Instituição financeira pública responsável pelo financiamento habitacional e implementação de programas de moradia social no Brasil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Critérios de elegibilidade e financiamento para programas habitacionais, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Pró-Moradia.</li> </ul>
Censo Demográfico do Brasil	Levantamento estatístico realizado a cada 10 anos com o objetivo de coletar informações sobre a população e os domicílios do país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentual de trabalhadores segundo faixa de renda;</li> <li>- Distribuição da população residente em favelas</li> <li>- Domicílios vagos no ano de 1991, 2010 e 2022.</li> </ul>
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)	Organização vinculada ao movimento sindical brasileiro, dedicada à produção de pesquisas e indicadores socioeconômicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informalidade no mercado de trabalho segundo raça e sexo;</li> <li>- Percentual de trabalhadores negros(as) e não negros(as) sem carteira assinada e sem contribuição previdenciária;</li> <li>- Indicadores de desigualdade racial e de gênero no trabalho.</li> </ul>
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C)	Pesquisa contínua que investiga aspectos do mercado de trabalho, educação, habitação e outros temas sociais no Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolaridade da população por cor/raça.</li> <li>- Informalidade no mercado de trabalho por cor/raça.</li> </ul>
Fundação João Pinheiro (FJP)	Instituição pública de Minas Gerais que desenvolve estudos, indicadores e metodologias sobre políticas públicas, incluindo habitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatórios sobre déficit habitacional (1991-2023);</li> <li>- Estimativa do déficit por Estado e Regiões Metropolitanas;</li> <li>- Componentes do déficit;</li> <li>- Déficit habitacional por faixa de renda, sexo e cor/raça do responsável pelo domicílio.</li> </ul>
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Órgão federal responsável por estudos e pesquisas para subsidiar o planejamento e a formulação de políticas públicas no	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011);</li> <li>- Perfil da pobreza no Brasil no período 2004-2009.</li> </ul>

	Brasil	
Ministério das Cidades	Órgão do Governo Federal responsável pela formulação e coordenação das políticas urbanas, de habitação, saneamento e mobilidade urbana.	- Relatórios informativos sobre a Política Nacional de Habitação (PNH) - Relatórios sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Fonte: Elaboração própria, 2025.

Os dados extraídos das instituições mencionadas foram organizados e analisados de duas formas: alguns foram utilizados para sustentar argumentações teóricas e interpretativas ao longo do estudo, enquanto outros foram sistematizados em tabelas, permitindo uma visualização clara e comparativa dos indicadores relacionados ao déficit habitacional, à distribuição racial e socioeconômica da população. Elaboraram-se também tabelas específicas sobre as faixas de renda dos programas habitacionais vigentes no Brasil, facilitando a compreensão das categorias de acesso e das diferenças entre as linhas de atendimento.

A pesquisa baseou-se principalmente nos dados da FJP, que oferecem recortes detalhados sobre perfil étnico-racial, faixa de renda, sexo, regiões com déficit habitacional e os componentes que o constituem, como habitação precária, coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel, contribuindo para a elaboração das tabelas do estudo. Tais informações foram empregadas com o intuito de ilustrar as desigualdades estruturais que atravessam o acesso à moradia, bem como compreender como fatores sociais, econômicos e raciais interagem na conformação do déficit habitacional brasileiro. Essa abordagem permitiu identificar padrões, contrastes e particularidades regionais, contribuindo para um entendimento mais aprofundado da desigualdade habitacional que incidem de forma desproporcional sobre a população negra, de baixa renda e residente nas periferias urbanas.

Já as fontes documentais secundárias interpretam, analisam ou comentam informações obtidas a partir de fontes primárias (Lakatos; Marconi, 2003). Ou seja, elas não apresentam dados originais diretamente, mas oferecem uma visão ou explicação sobre eles, ajudando o(a) pesquisador(a) a compreender, contextualizar ou discutir o fenômeno estudado. Entre os exemplos de fontes secundárias utilizadas na pesquisa estão *sites* de veículos de comunicação e instituições que divulgam análises sobre políticas públicas e questões sociais, como Agência Brasil, Agência Câmara de Notícias, Agência IBGE de Notícias, Agência Senado, Blog do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE), Confederação Nacional

de Municípios (CNM), Folha de São Paulo, Gazeta do Povo, Isto É Dinheiro, O Globo e Partido dos Trabalhadores (PT).

Portanto, na pesquisa adotou-se uma abordagem metodológica que articula procedimentos quantitativos e qualitativos. A dimensão qualitativa foi fundamental para interpretar os dados à luz das estruturas sociais, políticas e históricas que sustentam tais desigualdades, permitindo uma análise crítica e contextualizada da realidade. Sua adoção metodológica teve o intuito de aprofundar o entendimento sobre como o racismo estrutural e a lógica do capital interfere no direito à moradia digna e à cidade. Já a abordagem quantitativa permitiu identificar, por meio da análise de dados estatísticos e indicadores sociais, a extensão e os padrões das desigualdades habitacionais, especialmente no que se refere às populações racializadas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Conforme Minayo (2002) as duas abordagens não são excludentes, mas complementares, sendo capazes de produzir uma compreensão mais abrangente e integrada da realidade social investigada.

Utilizou-se também a ilustração de fotos obtidas por meio da rede mundial de computadores, com o objetivo de reforçar visualmente as discussões apresentadas no texto. As imagens contribuem para uma melhor compreensão das situações analisadas, permitindo ao(a) leitor(a) uma aproximação mais concreta com a realidade abordada e fortalecendo os argumentos desenvolvidos ao longo da pesquisa.

Este trabalho se estrutura em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado “**A influência histórica do racismo na formação social brasileira e seus desdobramentos nas expressões da questão social**” analisa como o racismo estruturou a sociedade brasileira desde o período colonial, perpetuando privilégios da elite branca e marginalizando a população negra. Também discute a abolição inconclusa do escravismo e a ausência de políticas efetivas de inclusão social para a população negra escravizada e seus(suas) descendentes, e como essa herança histórica sustenta as desigualdades raciais.

Na continuidade, o segundo capítulo, cujo título é “**A atuação do estado no combate ao déficit de moradias: quadro geral das políticas habitacionais brasileiras**” investiga o impacto da crise estrutural do capitalismo e da lógica neoliberal sobre o papel do Estado e as políticas sociais. Além de ilustrar como essas transformações limitaram a capacidade estatal de garantir o direito à moradia, revelando a tensão entre a garantia constitucional desse direito e a gestão urbana orientada pelos interesses do capital, apresenta um panorama das políticas habitacionais desde as primeiras medidas até sua consolidação como política pública brasilei-

ra, destacando os efeitos da crescente financeirização do setor imobiliário sobre o acesso à moradia.

O terceiro capítulo, intitulado **“Déficit habitacional brasileiro: componentes, distribuição e perfil étnico-racial da população atingida”** examina, em escala nacional, como o déficit habitacional se distribui entre regiões, quais são os seus principais componentes e qual é o perfil étnico-racial das famílias afetadas. Destaca-se a fragilidade das políticas habitacionais brasileiras, especialmente na era neoliberal e sob os efeitos da financeirização, que abordam o acesso à moradia apenas sob a ótica da renda, ignorando desigualdades históricas impostas à população negra. Ao explorar o entrecruzamento entre raça, classe e território, evidencia-se que o déficit habitacional não é apenas quantitativo, mas também qualitativo, refletindo iniquidades estruturais que resultam em moradias com condições precárias de habitabilidade.

As considerações finais deste trabalho condessam os principais aspectos da pesquisa, apontando que o déficit habitacional no Brasil não é resultado de falhas pontuais ou contingências momentâneas, mas de desigualdades histórico-estruturais construídas no sistema escravista e reforçadas pelo racismo estrutural. A população parda e preta é a mais impactada, vivendo em moradias precárias, superlotadas e sem infraestrutura adequada.

As políticas habitacionais, embora tenham promovido avanços pontuais, foram insuficientes e hoje, majoritariamente orientadas pela lógica neoliberal e pela financeirização da moradia, priorizam o lucro em detrimento da dignidade e do direito à habitação, cujo modelo mantém a segregação socioespacial.

Com os resultados da investigação fica explícito que o déficit habitacional vai além da quantidade de casas disponíveis: envolve precária qualidade de vida, direitos negados e barreiras históricas que atravessam raça, classe e território, exigindo políticas públicas que não sejam exclusivamente orientadas por uma lógica de venda e lucro ao capital, mas que considerem todas as particularidades dos sujeitos sociais. A sociabilidade burguesa contemporânea, no Brasil e mundo afora, não segue este caminho. Inversamente, aprofundam-se inequidades de todos os tipos; por isso, as lutas da classe trabalhadora continuam a ser, como antes, profundamente necessárias, se se almeja mudar o *status quo*.

## **1 CAPÍTULO I — A INFLUÊNCIA HISTÓRICA DO RACISMO NA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E SEUS DESDOBRAMENTOS NAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL**

Neste primeiro capítulo apresenta-se uma análise detalhada do racismo como componente fundamental na construção da sociedade brasileira, destacando sua presença desde o período colonial e seu papel na estruturação das relações sociais, econômicas e políticas do país. O capítulo organiza-se em dois eixos principais: o primeiro discute o racismo estrutural na formação social brasileira, enfatizando sua contribuição para a sustentação dos privilégios da elite branca e a marginalização da população negra; o segundo aborda a abolição inconclusa da escravização, ressaltando seu caráter incompleto e a ausência de políticas de inclusão voltadas aos afrodescendentes. A partir dessa discussão, demonstra-se que as desigualdades raciais atuais são expressão direta da herança escravista e da permanência de estruturas racistas no tecido social brasileiro.

### **1.1 O racismo como elemento estrutural na formação da sociedade brasileira**

O racismo é fruto de um longo processo histórico, iniciado na colonização, que não apenas organizou a sociedade em torno de relações de poder, mas também estabeleceu um sistema de valores que subordinava populações negras e indígenas. Segundo Gonzalez (2020) o racismo no Brasil deve ser compreendido como uma construção histórica, ideológica e estrutural, que ultrapassa manifestações individuais de preconceito.

O racismo, assim considerado, é definido como estrutural<sup>3</sup>, visto que se apresenta como um modo de integração na sociedade, criando “as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática” (Almeida, 2019, p. 34). Tal dinâmica contribui para a perpetuação da desigualdade racial e restringe o acesso da população não branca<sup>4</sup> a direitos fundamentais, como educação, saúde,

---

<sup>3</sup> A pesquisa não tem a intenção de cometer anacronismo ao referir-se ao período colonial escravista como o nascimento do racismo estrutural, pois compreende que esse conceito ganhou notoriedade no Brasil durante o século XXI, sendo amplamente difundido por intelectuais como Almeida (2019). Ainda assim, reconhece-se que a escravização dos povos africanos trazidos para o Brasil foi determinante para a formação dessa estrutura racista, ainda que, na época, portugueses e africanos não tivessem a noção desse conceito.

<sup>4</sup> O estudo busca compreender a ausência de condições dignas de habitabilidade para a população não branca, com foco nas pessoas autodeclaradas pardas e pretas. Reconhece-se, no entanto, que outras populações racializadas também são afetadas por essa expressão da questão social, ainda que em diferentes graus e contextos, como resultado das relações sociais capitalistas e das desigualdades estruturais forjadas ao longo da formação social brasileira.

emprego e moradia digna, revelando os resquícios da herança colonial profundamente desigual e racista.

A formação sócio-histórica brasileira consolidou-se a partir de um sistema que favoreceu a elite branca, conferindo-lhe privilégios econômicos e políticos que perduram até os dias atuais. Essa construção social teve início no período colonial, marcada pela opressão dos povos indígenas e africanos, com a estruturação de um sistema econômico baseado na escravização, principalmente dos(as) negros(as), com o sentido de produzir mercadorias para o comércio e a lucratividade da expansão europeia.

Diferente dos acontecimentos econômicos ocorridos nos países europeus, onde inicialmente encontra-se o latifúndio feudal, a grande propriedade rural no Brasil se forma através da produção agrícola em larga escala, voltada à comercialização no mercado mundial e sustentada pela introdução do trabalho escravizado (Morais, 2018). No período do Brasil Colônia as atividades econômicas realizadas pela Coroa Portuguesa tinham como características marcantes atender os interesses comerciais da metrópole, os quais eram voltados para o mercado europeu (Santos, 2012).

A colonização das Américas, especialmente a do Brasil, faz parte do processo histórico conhecido como *a assim chamada acumulação primitiva de capital*, categoria sintetizada por Marx (2014) para descrever o conjunto de transformações econômicas e sociais que antecederam o surgimento pleno do capitalismo. Esse processo envolveu a expropriação violenta de terras, a destruição de modos de vida comunitários e a apropriação de riquezas naturais e humanas por parte das potências europeias.

O sistema colonial fez prosperar o comércio e a navegação. As sociedades dotadas de monopólio [...] eram poderosas alavancas de concentração do capital. As colônias asseguravam mercado às manufaturas em expansão, e graças ao monopólio, uma acumulação acelerada. As riquezas apresadas fora da Europa pela pilhagem, escravização e massacre refluíam para a metrópole, onde se transformavam em capital (Marx, 2014, p. 875).

A economia colonial mercantil brasileira, voltada para a produção de riqueza direcionada à acumulação de capital, era administrada pela metrópole portuguesa, que controlava a produção e o comércio, garantindo que as riquezas extraídas da colônia servissem aos interesses mercantilistas da Coroa. Esse modelo econômico, fundado no pacto colonial, estabelecia que a colônia deveria fornecer matérias-primas e produtos agrícolas para a metrópole, enquanto consumia os bens manufaturados europeus, com isso barrando/impedindo o desenvolvimento de uma economia autônoma. O sistema de *plantation*, baseado na monocultura, na concentração de terras em grandes propriedades e no uso da mão

de obra escravizada consolidou uma estrutura socioeconômica excludente e racista, que beneficiava a elite agrária e tornara a escravização de povos africanos um dos pilares fundamentais dessa estrutura construindo, de um lado, concentração de riqueza, e do outro pobreza, hierarquias sociais e padrões de discriminação que deixaram marcas profundas na organização econômica e social do país (Silva, 2010).

A explicação para escolha da escravização dos povos africanos possui argumentações variadas. Pesquisadores(as) da área de História apontam para a escolha devido às habilidades agrícolas dos(as) negros(as); outras análises apontam para a resistência biológica, argumentando que, enquanto os povos indígenas eram dizimados devido às gripes e doenças, “em virtude da falta de contato com os microrganismos causadores das doenças do Velho Mundo, as populações africanas já mantinham contato com estes microorganismos há muito tempo, adquirindo imunidade biológica” (Silva, 2010, p. 161). A explicação mais aceita pelos(as) historiadores(as) é que o comércio de escravizados(as)<sup>5</sup> antecede o processo de colonização do Novo Mundo<sup>6</sup>. Essa argumentação considera que os portugueses iniciaram a produção de açúcar nas ilhas atlânticas, onde já utilizavam a mão de obra negra escravizada. Embora a escravização de grupos derrotados em conflitos fosse uma prática existente em diversas regiões do continente africano, sendo realizada por reinos e líderes locais, foram os portugueses os primeiros a sistematizar essa força de trabalho com destino ao Novo Mundo (Silva, 2010). Tal prática foi inserida em uma lógica de exploração baseada na produção de riquezas, especialmente o açúcar, e fundamentada em concepções racistas que desumanizavam os africanos e os reduziã à condição de mercadoria.

A necessidade de ampliar a produção de açúcar levou Portugal a intensificar o comércio transatlântico de africanos, substituindo gradativamente o trabalho forçado dos indígenas. No Brasil, a escravização não se limitou apenas a uma prática econômica, mas foi

---

<sup>5</sup> A princípio, Portugal inicia com o comércio de escravizados, uma prática amplamente normalizada e vista como essencial para o funcionamento da economia colonial, principalmente nas plantações de açúcar. A escravização era considerada como uma parte natural do sistema econômico e social, e os africanos eram trazidos como mercadoria para o trabalho forçado. No entanto, à medida que o comércio de escravizados(as) se expandia, a pressão internacional, principalmente da Inglaterra e da França, para a abolição dessa prática aumentou, especialmente no século XIX. Esse movimento culminou na proibição do comércio de escravizados(as) no Brasil, por meio da Lei Eusébio de Queirós, em 1850. A partir desse momento, o comércio de africanos(as) tornou-se ilegal, mas, devido à persistente demanda por mão de obra escravizada, a prática continuou de forma clandestina. Assim, o que inicialmente era o comércio de escravizados deu lugar ao tráfico negreiro, que, apesar da proibição legal, continuou sendo realizado de maneira ilegal, principalmente por traficantes portugueses. Embora a proibição do tráfico negreiro não tenha posto fim ao escravismo no Brasil — que só seria abolido em 1888 —, ela representou um ponto de inflexão significativo, pois a prática passou a ser combatida pela lei, mesmo que continuasse sendo realizada de maneira clandestina.

<sup>6</sup> Expressão empregada por pessoas europeias, no contexto da colonização, para se referir ao Continente Americano.

um elemento estruturante e determinante na sociedade, que ocasionou desigualdades sociais permanentes. O eurocentrismo português, sustentado por uma ideologia racista, era uma justificativa para a exploração dos(as) africanos(as). Como apontado por Gonzalez (2020), o racismo cumpriu/cumpru uma função central na construção socioeconômica, ao determinar os critérios de acesso às posições sociais. Ele atua diretamente na forma como as classes se organizam, reforçando disparidades e mantendo a população negra nas posições mais vulneráveis e marginalizadas da estrutura social.

Sabe-se que este primeiro momento econômico do Brasil Colônia conta com o cultivo da cana-de-açúcar e a intensificação da produção açucareira graças à expansão de seu consumo no mercado europeu (Silva, 2010). Assim, para servir de carro chefe da economia colonial e atender aos interesses do mercado europeu, tal modelo devia se expandir sem competição; por isso, havia que impedir, de todas as formas, o desenvolvimento de uma economia diversificada e independente, limitando tais economias ao fornecimento de matérias-primas, sem a possibilidade de manufaturar seus próprios produtos ou desenvolver indústrias locais. O ciclo do açúcar, assim como o ciclo do ouro no século XVIII, com a descoberta de jazidas de ouro e diamantes marcou a dependência da economia brasileira em relação à metrópole portuguesa e posteriormente à inglesa, dificultando o desenvolvimento econômico independente (Santos, 2012). Esses ciclos, embora tenham gerado riquezas para uma minoria privilegiada (grandes proprietários de terras e comerciantes associados à lógica colonial brasileira), também criaram uma estrutura econômica que perdurou por muito tempo, dificultando a independência econômica após a independência política brasileira, e influenciando aspectos socioeconômicos com os quais ainda nos deparamos: trata-se do caráter dependente e associado da economia nacional.

A relação de subordinação econômica do Brasil com a Coroa Portuguesa pode ser entendida pela teoria do desenvolvimento desigual e combinado<sup>7</sup>, que aponta como o avanço das forças produtivas não ocorre de forma homogênea, mas sim de maneira desigual entre diferentes países (Löwy, 1995). Tal disparidade econômica favorece determinados países e regiões, enquanto impõe adversidades ao progresso autônomo de outros territórios. No contexto brasileiro, a lógica colonial imposta pela Coroa Portuguesa moldou a economia local em função das demandas da metrópole, restringindo a diversificação produtiva e a autonomia econômica. Marini (2000) argumenta que a dependência estrutural do país é reflexo de um sistema que não apenas limita o desenvolvimento autônomo, mas também perpetua

---

<sup>7</sup> Conceito formulado por Leon Trotsky, o qual refere-se as contradições existentes no capitalismo.

desigualdades que se manifestam nas relações sociais e econômicas contemporâneas. As consequências desse modelo, que determinam um lugar ao Brasil na divisão internacional do trabalho capitalista, ainda são visíveis nas disparidades e fragilidades socioeconômicas que caracterizam o Brasil contemporâneo, evidenciando a permanência de uma estrutura de subordinação e desigualdade que distingue o país de outras nações.

Com o decorrer dos acontecimentos econômicos no Brasil Colônia, também se verificam transformações sociais que antecedem o processo da abolição formal do sistema escravista. A Lei de Terras (Lei nº 601 de 1850) surge como um dos mecanismos utilizados para controlar e preservar os interesses dos senhores de engenhos diante da possibilidade de um processo abolicionista e da “[...] integração dos ex-escravos[*sic!*] na sociedade via doação de terras pelo Estado aos egressos das senzalas” (Moura, 2014, p. 108). Havia uma grande inquietação entre os proprietários de terras quanto ao destino dos(as) africanos(as) após a abolição, pois sendo o Estado o detentor das terras, sua aquisição só era possível por meio de doações governamentais (Moura, 2014). Assim, com a Lei nº 601/1850 o Estado deixou de ser doador de terras e passou a vendê-las, restringindo sua aquisição apenas àqueles que possuísem recursos para comprá-las.

A Lei da Terra tinha, no fundo, conteúdo político. Ela deu um cunho liberal à aquisição de terras no Brasil, mas visava, de um lado, impossibilitar uma lei abolicionista radical que incluísse a doação pelo Estado de parcelas de gleba aos libertos e, de outro, estimular o imigrante que vinha a partir daí, a possibilidade de transformar-se em pequeno proprietário [...] (Moura, 2014, p. 110-111).

Posteriormente, a Lei do Ventre Livre (1871) declarava livres todos(as) os(as) filhos(as) de mulheres negras escravizadas nascidos a partir da promulgação da lei. Contudo, tal liberdade era profundamente limitada, uma vez que as crianças deveriam permanecer sob a tutela dos senhores de engenho até os oito anos de idade e, a partir desse momento, poderiam ser entregues ao Estado ou continuar sob a condição de exploração até os vinte e um anos (Manoel, 2020). Na prática, a lei não rompeu com a lógica da exploração do trabalho escravizado, mas instituiu um mecanismo de postergação da liberdade, preservando os interesses dos proprietários.

Quatorze anos depois surge a Lei dos Sexagenários (1885) que declarava livres os(as) escravizados(as) com mais de sessenta anos, mas exigia que continuassem trabalhando por mais três anos como forma de "compensação" aos senhores. Ressalta-se que a idade estipulada pela lei ultrapassava a expectativa média de vida da população escravizada, o que evidencia seu caráter mais simbólico do que efetivamente emancipador (Manoel, 2020). Essas

normas representaram um despertar tanto para a classe dos senhores de engenho quanto para o Estado sobre a possibilidade da abolição da escravidão. Porém, é nítido que foram criadas mais para atender a interesses políticos e econômicos do que para promover uma mudança real e imediata no sistema escravista. Suas limitações e contradições contribuíram para prolongar a exploração da população negra e adiar o fim definitivo da escravização no país.

Embora não exista uma data exata para o início da campanha abolicionista no Brasil, é na segunda metade do século XIX que o movimento ganha maior visibilidade e organização (Santos, 2018). A luta pela abolição envolveu distintos setores da sociedade, desde intelectuais, políticos e empresários até grupos historicamente marginalizados, como trabalhadores pobres, artesãos, libertos e os(as) próprios(as) escravizados(as). Todavia, é relevante ressaltar que os interesses abolicionistas das camadas mais ricas eram diferentes das camadas pobres e não brancas.

Ao entrarem em contato com as ideias iluministas e os princípios revolucionários — como liberdade, igualdade e fraternidade —, muitos membros da elite passaram a defender o fim da escravidão. Essa defesa, contudo, não partia necessariamente de uma análise da escravidão como modo de exploração e opressão que deve ser superado, mas de sentimentos de compaixão e solidariedade humanista abstrata com os(as) escravizados(as), bem como de um projeto de modernização do Brasil. O objetivo dessa camada social privilegiada era aproximar o Brasil dos padrões europeus, tanto em termos econômicos quanto sociais, eliminando uma estrutura considerada arcaica e incompatível com o progresso capitalista (Santos, 2018). Assim, o abolicionismo defendido pela elite estava, em grande medida, associado ao desejo de inserção do Brasil no cenário internacional como uma nação “civilizada” e moderna, e não à reparação das violências históricas sofridas pela população negra escravizada.

Por outro lado, é importante evidenciar que apesar da forte repreensão do regime escravista contra os(as) negros(as), esse povo desenvolveu formas de resistência e luta contra a organização socioeconômica vigente no Brasil. Surgiram inúmeros movimentos de reação protagonizados pelos(as) negros(as) que “[...] iam desde suicídios, fugas individuais ou coletivas, até a formação de quilombos, às guerrilhas, às insurreições citadinas e à sua participação em movimentos organizados por outras classes e camadas sociais” (Moura, 1981, p. 14). Essas ações de cunho libertário e abolicionista refletem a constante busca do povo de origem africana pela liberdade, em um confronto direto com sua condição de escravizado.

Um exemplo emblemático de resistência negra no Brasil foi o Quilombo dos Palmares. Surgidos por volta do início do século XVII, os quilombos representavam formas

de resistência organizadas por negros(as) escravizados(as) que fugiam para as matas a fim de escapar da violência e opressão do sistema colonial (Carneiro, 1947). Mais do que simples abrigos, essas comunidades representavam não apenas um refúgio, mas um projeto político-cultural que reconectou ex-escravizados(as) às raízes africanas, afirmando autonomia e organização social própria. Com estruturas políticas comparáveis às de um Estado, os quilombos possuíam uma economia baseada na agricultura, caça, pesca e artesanato, sustentando-se de forma independente (Carneiro, 1947). O Quilombo dos Palmares destacou-se como a maior e mais duradoura dessas experiências, consolidando-se sob a liderança de Ganga Zumba<sup>8</sup> e, mais tarde, de Zumbi dos Palmares<sup>9</sup>. Assim como outras formas de resistência ao sistema escravista, Palmares foi sendo gradualmente enfraquecido, especialmente após a morte de Ganga Zumba e, posteriormente, com a captura e execução de Zumbi, em 1695.

Outro exemplo marcante é a Revolta dos Malês (1835), ocorrida em Salvador. De acordo com Dianna (2016) a revolta recebeu o protagonismo dos(as) escravizados(as) e libertos(as) de origem africana, muitos(as) dos(as) eram mulçumanos(as), conhecidos(as) como “malês”. Os(as) malês organizaram uma luta contra o sistema escravista, com objetivo de conquistar a liberdade e resistir à opressão imposta pelos senhores de engenho (Dianna, 2016). Todavia, como a maioria das lutas populares protagonizadas por trabalhadores(as), incluindo os(as) africanos(as) escravizados(as), a revolta foi reprimida de forma violenta pelas autoridades vigentes. Junto à outras formas de resistência, a Revolta dos Malês e o Quilombo dos Palmares são alguns dos episódios históricos mais significativos na luta por justiça, liberdade e afirmação da identidade afro-brasileira, servindo de exemplo e inspiração para os movimentos de resistência e combate ao racismo até os dias atuais.

No final do século XVIII e início do século XIX a produção de café toma a dianteira como sustentáculo da economia nacional e se expandiu no Brasil, desempenhando um papel fundamental no processo de transformação econômica e social do país. Essa nova tessitura econômica deixou sua marca na estrutura de classes sociais, dando origem “à última das três grandes aristocracias do país, depois dos senhores de engenho e dos grandes mineradores, os fazendeiros de café se tornam a elite social brasileira” (Prado Júnior, 2004, p. 122-123). O ciclo do café, ao contrário do ciclo do açúcar, estimulou uma economia mais diversificada, pois ao longo do tempo a cafeicultura exigiu uma infraestrutura mais complexa, com a criação

---

<sup>8</sup> Ganga Zumba foi o primeiro líder do Quilombo dos Palmares.

<sup>9</sup> Zumbi dos Palmares foi sobrinho e sucessor de Ganga Zumba na liderança do Quilombo dos Palmares.

de ferrovias e um mercado interno crescente; contudo, a estrutura social formada nessa economia também manteve características que marcaram os ciclos anteriores, como a dependência de recursos naturais e a concentração de riqueza nas mãos de poucos.

Também nesse período cafeeiro ocorreu o incentivo estatal à imigração, principalmente de pessoas europeias, no contexto da crise do regime escravista e de sua progressiva extinção, visando suprir a demanda por mão de obra nas lavouras cafeeiras.

É nesse cenário que se insere a política de imigração, a qual não ocorreu de forma dissociada, mas concomitantemente às legislações que sinalizavam o fim gradual da escravização. À medida que o regime escravista entrava em crise — com marcos como a Lei Eusébio de Queirós (1850), a Lei do Ventre Livre (1871) e a Lei dos Sexagenários (1885) — o Estado brasileiro passou a estruturar políticas voltadas à atração de trabalhadores(as) europeus(as), visando garantir a continuidade da produção cafeeira. Conforme aponta Fausto (2006), especialmente em São Paulo, a imigração tinha como objetivo central o fornecimento de trabalhadores(as) para a grande lavoura, sendo intensificada a partir da década de 1870, período que antecede e acompanha a abolição escravista, em 1888.

O governo incentivava a imigração de pessoas trabalhadoras europeias por meio da oferta de terras, subsídios ao transporte e condições de trabalho consideradas mais favoráveis, enquanto a população negra permanecia à margem das políticas de integração social. Além dos interesses econômicos envolvidos, a política migratória estava alinhada a um projeto de branqueamento da população, baseado em ideologias racistas que associavam o progresso nacional à presença de imigrantes brancos(as) e à eliminação gradual da população negra e indígena.

Conforme Bem (2024) as teorias raciais, consolidadas como um campo científico moderno no século XIX, foram amplamente empregadas para legitimar discursos coloniais e continuaram a ser difundidas ao longo do tempo. No Brasil, ideologias como o higienismo serviram como base para a naturalização da hierarquização entre raças e etnias, servindo também para justificar a exclusão da população negra dos centros urbanos, associando-a à insalubridade, ao atraso e à degeneração (Souza, 2022).

Essa lógica racista encontra expressão simbólica na pintura "A Redenção de Cam" (1895), de Modesto Brocos, que ilustra de maneira explícita a ideologia do embranquecimento.

**Figura 1 – A Redenção de Cam (1895)**



Fonte: Enciclopédia Itaú Cultural, 2025.

A obra retrata uma família negra em processo de miscigenação, na qual a avó, uma mulher negra, agradece as forças divinas o nascimento de uma criança branca, fruto da união de sua filha, uma mulher “mulata”, com um homem branco. A imagem transmite a ideia de que o embranquecimento representaria uma forma de redenção social e biológica, refletindo o pensamento da época, que associava o progresso da nação à eliminação gradual da negritude, conforme teorias racistas como o higienismo.

“A popularidade do ideal de branqueamento jamais foi acidental. Havia um engenhoso compromisso entre as teorias racistas e o futuro do Brasil [...]” (Gonçalves, 2018, p. 3). Esse projeto de clareamento social não se limitou ao campo político ou científico, encontrando também respaldo nas manifestações artísticas e culturais, que atuaram como ferramentas de consolidação de uma narrativa nacional centrada na branquitude. Assim, esses discursos e expressões contribuíram para apagar a presença e a relevância da população negra na construção do país, enquanto promoviam a hegemonia branca como ideal de civilização e progresso. Todavia, Bem (2024, p. 200) chama atenção para o fato que:

Apesar dos desejos de muitos, as ondas de imigrantes europeus não conseguiram eliminar a presença negra no Brasil, tampouco as sucessivas

perseguições culturais conseguiram eliminar as culturas de origem africana. No entanto, as novas teorias raciais e os antigos preconceitos legitimaram a manutenção da subalternidade da população de origem africana no Brasil, privando-a (até hoje) dos direitos básicos que deveriam ser garantidos a todo cidadão brasileiro.

Embora o país tenha modernizado sua economia e reconfigurado suas elites, as hierarquias sociais herdadas de séculos de escravidão permanecem praticamente intactas. A permanência dessa lógica revela a solidez do racismo estrutural como engrenagem essencial da ordem social brasileira. Longe de ser um resquício do passado, o racismo opera de forma sistêmica nas instituições e nas relações sociais contemporâneas, aprofundando desigualdades e barrando a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática e equitativa.

Inserido no cerne do capitalismo nacional, o racismo se imiscui à classe social, no caso da formação social brasileira, e juntos (deve-se incluir também o patriarcado) vão moldar e construir uma sociedade profundamente desigual, composta por significativos índices de miséria, pobreza, desemprego, ausência de moradia, adoecimento, que afetam a classe trabalhadora. Neste lastro, a marca da racialização não apenas transparece, mas também clama por atenção, uma vez que a classe trabalhadora brasileira é majoritariamente negra e encontra-se vulnerabilizada devido às múltiplas manifestações da questão social no sistema capitalista.

## **1.2 A abolição inconclusa: desigualdade racial e a negação do direito à moradia**

Após quase quatro séculos de escravização no Brasil, a assinatura da Lei Áurea em 13 de maio de 1888 pela Princesa Isabel decretou oficialmente o fim da escravização da população negra no país. Com isso, o Brasil se tornou a última nação das Américas a abolir formalmente esse sistema. Entretanto, essa medida não veio acompanhada de ações concretas de reparação ou inclusão social, ou seja, mesmo fora das senzalas, os(as) negros(as) e mestiços(as) continuaram sem acesso à terra (devido à Lei de Terras), à moradia digna, à educação e ao trabalho formal.

Assim como o restante da população trabalhadora brasileira que enfrentava condições sociais extremamente precárias, a exclusão da população negra se deu de forma acentuada, marcada pela herança direta do sistema escravista. Como afirma Bem (2024) a abolição não integrou o negro à sociedade de classes em condições de igualdade, mas o deixou desamparado no mundo do trabalho livre, reforçando a marginalização social dos(as) escravizados(as) e seus(suas) descendentes.

A abolição da escravidão significava que, legalmente, aqueles que foram escravizados estariam em um patamar de igualdade com todas as outras pessoas livres. O problema é que foram criados ou agudizados discursos e barreiras legais para evitar que pessoas oriundas da escravidão e seus descendentes, ou seja, pessoas negras, alcançassem de maneira empírica a igualdade legal e, mais ainda, uma igualdade social (Bem, 2024, p. 200).

A transição do trabalho escravo para o trabalho livre não significou melhoria, pois as condições de trabalho eram precárias, sem direitos trabalhistas ou remuneração justa para todos(as), brancos(as) e negros(as). Ainda que a classe trabalhadora livre brasileira em formação estivesse desprovida de qualquer tipo de amparo institucional, a situação mostrava-se ainda mais crítica para sua fração majoritária de origem negra.

Na perspectiva de Gonçalves (2018) o chamado "defeito de cor" impôs barreiras significativas à inserção plena da população ex-escravizada no seio da classe trabalhadora. Esse estigma racial dificultou até mesmo sua consolidação como parte do exército industrial de reserva. O trabalho dos(as) negros(as), muitas vezes, estava restrito às funções mais subalternas e mal remuneradas; una-se a isso as jornadas exaustivas e a desproteção legal que sempre caracterizou a força de trabalho no Brasil e forja-se a imagem das condições adversas dessa ampla fração populacional. Enquanto isso, o governo incentivava a imigração de pessoas trabalhadoras europeias, oferecendo-lhes terras e melhores condições de trabalho. Para Fernandes (1978), a chegada da mão de obra europeia, composta por trabalhadores(as) experientes nas técnicas das lavouras de café, intensificou a concorrência no mercado de trabalho, dificultando ainda mais a inserção dos(as) negros(as) recém-libertos(as), que já enfrentavam uma série de desvantagens sociais e econômicas.

Além da dificuldade em se inserir no mercado de trabalho, os(as) negros(as) recém-libertos(as) enfrentavam, assim como o conjunto da classe trabalhadora nacional — mas com maiores dificuldades — outro desafio crucial: a busca por um local para viver e habitar. Expulsos(as) das propriedades rurais onde, até então, haviam sido explorados(as) como mão de obra escravizada, negros(as) e mestiços(as) ex-escravizados(as) se unem à parcela não negra da classe trabalhadora e são obrigados(as) a migrar para os centros urbanos em expansão, notadamente nas regiões Sudeste e Sul do país. Essa migração era motivada pela expectativa de melhores condições de vida, porém o processo de urbanização brasileiro, intensificado pela expansão da economia cafeeira e pelas primeiras iniciativas industriais, desenvolveu-se de forma profundamente excludente, criando novas e ampliando antigas desigualdades. Como a etapa monopólica do capital ainda não vigia no país, a formulação de políticas públicas não fazia parte da trajetória dessa industrialização e urbanização tardia.

Sem acesso a propriedades ou condições financeiras adequadas, ex-escravizados(as) e demais trabalhadores(as) dessa quadra histórica, no Brasil, se viam obrigados a morar em cortiços, caracterizados como espaços insalubres e superlotados, situados geralmente em áreas centrais das cidades.

Os cortiços originaram-se a partir de grandes casarões que durante o Império, serviam de morada para pessoas ricas e abrigavam apenas uma só família. Essas edificações, ao passar dos anos, não foram cuidadas e no final do século XIX passaram a ser ocupadas por dezenas de famílias que não possuíam outro lugar para morar, fazendo com que os cortiços se tornassem invisíveis para a paisagem urbana. É válido ressaltar que, por conta de terem sido construídos por famílias da classe alta, esses cortiços se localizam em bairros centrais das cidades (Costa; Azevedo, 2016, p. 6).

Os cortiços tratavam-se de unidades habitacionais multifamiliares que não contavam com contratos formais de locação. O uso compartilhado de instalações hidráulicas e sanitárias era comum, e em um mesmo ambiente acumulavam-se diversas funções cotidianas, como dormir, cozinhar e alimentar-se, evidenciando o alto grau de improvisação e insalubridade ao qual essa população estava submetida (Costa; Azevedo, 2016). Marcadas pela informalidade e pela ausência de infraestrutura básica como saneamento, ventilação adequada e acesso à água potável, essas habitações configuravam ambientes propícios à propagação de doenças e ao agravamento da má condição de vida da população.

Um exemplo marcante dessa situação foi o cortiço conhecido como Cabeça de Porco, localizado no centro do Rio de Janeiro na segunda metade do século XIX. Carvalho (2015) escreve que o cortiço chegou a abrigar cerca de quatro mil pessoas em condições extremamente precárias. O Cabeça de Porco foi demolido em 1893 por ordem do então prefeito Cândido Barata Ribeiro. A decisão afetou inúmeras famílias, e o episódio ganhou destaque na imprensa da época, com justificativas que variavam entre argumentos sanitários e o persistente preconceito de raça e classe (Carvalho, 2015).

**Figura 2** – Cortiço Cabeça de Porco (1880)

Fonte: G1, 2015

Ainda conforme Costa e Azevedo (2016) a estrutura e a função social dos cortiços guardam semelhanças significativas com as antigas senzalas. Ambas as formas de habitação revelam espaços de confinamento e desumanização, destinados à manutenção da ordem racial e econômica vigente. A transição da senzala rural para o cortiço urbano não significou ruptura, mas sim a permanência de uma lógica excludente que relegava a população negra à marginalidade, agora adaptada ao cenário urbano e capitalista pós-abolição. Em outras palavras, o que aconteceu foi uma mudança na forma como essa desigualdade se organizou, uma vez que no capitalismo todos estão inseridos no sistema, mas de forma hierarquizada. A população negra, por exemplo, passou a viver nas periferias das cidades, locais com menos acesso a moradia, trabalho digno, educação e saúde. Ou seja, a lógica colonial e racista não desapareceu, mas continuou atuando, agora dentro da dinâmica urbana e capitalista.

De outro lado, com o avanço das reformas urbanas e a remoção dos cortiços do centro das cidades, como exemplo do Rio de Janeiro<sup>10</sup>, iniciou-se a ocupação de áreas periféricas,

---

<sup>10</sup> O caso do Rio de Janeiro é particularmente emblemático para a compreensão dessa dinâmica, pois, sendo a capital do país até 1960, a cidade foi palco de profundas transformações urbanas que buscaram adequar seu espaço ao modelo das metrópoles europeias. Essas reformas, orientadas por ideais de modernização e higienização social, não apenas redefiniram o uso e a ocupação do solo urbano, mas também influenciaram profundamente o planejamento e a organização das demais cidades brasileiras, consolidando um padrão de urbanização excludente e racializado que se espalhou por todo o território nacional (Costa; Azevedo, 2016).

dando origem às primeiras favelas<sup>11</sup>, como convencionou-se chamar. O Morro da Providência é reconhecido como a primeira favela do Rio de Janeiro, com sua origem no final do século XIX. Carvalho (2015) aponta que em 1897 o morro foi ocupado inicialmente por soldados que haviam participado da Guerra de Canudos e que, ao retornarem ao Rio, não receberam o soldo prometido pelo governo republicano brasileiro. Diante da falta de recursos e de alternativas habitacionais, esses ex-combatentes passaram a ocupar uma antiga chácara situada em uma área periférica e desvalorizada da cidade. “Cercado de um lado por uma pedreira, fábricas e pelas linhas da Estrada de Ferro Central do Brasil, e tendo do outro um cemitério de protestantes e a região portuária, os terrenos estavam, então, bem desvalorizados e livres” (Carvalho, 2015<sup>12</sup>).

**Figura 3** – As primeiras casas no Morro da Providência (1905)



Fonte: G1, 2015.

Como descreve Carvalho (2015) esse movimento de ocupação se intensificou com a chegada de um expressivo número de ex-escravizados(as), sobretudo oriundos do Vale do Paraíba, que migraram para a capital após a abolição da escravatura. Sem acesso à terra ou à moradia formal, essas populações marginalizadas contribuíram para o adensamento da ocupação no morro, ampliando a demanda por habitação e reforçando o processo de formação

<sup>11</sup> As favelas “são territórios populares originados das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, às suas necessidades [...], diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade” (IBGE, 2025).

<sup>12</sup> A fonte consultada de Carvalho (2015) não apresenta paginação.

das primeiras favelas cariocas. Nesse viés, Costa e Azevedo (2016, p. 8) reforçam que “[...] é nas periferias, nos morros, nas favelas que vivem os negros e pobres, com desemprego ou subempregos, com moradias sem condições de habitabilidade e com a prática dos serviços sociais praticamente inexistentes [...]”, evidenciando que essas áreas não apenas refletem a precarização extrema da moradia, mas também simbolizam o lugar social relegado à população negra liberta: à margem da cidade e da cidadania.

A formação dos cortiços e das favelas não foi um processo isolado nem passageiro, ao contrário, constituiu o alicerce de um padrão de segregação socioespacial<sup>13</sup> que se perpetua até os dias atuais. Dessa forma, o acesso negado à moradia digna, além de ser compreendido como consequência da expropriação da classe trabalhadora pelo capital, geradora de pobreza generalizada entre os trabalhadores do período pós-abolicionista, deve ser analisado também como um desdobramento direto das estruturas de dominação racial que moldaram a sociedade brasileira. O espaço urbano, nesse contexto, tornou-se um reflexo da desigualdade racial historicamente construída, onde os lugares destinados à moradia para a fração da classe trabalhadora composta pela população negra foram, desde o princípio, ainda mais marcados pela precariedade e pela exclusão.

A análise desses processos históricos é essencial para a compreensão da importância do direito à cidade como um princípio fundamental na construção de uma sociedade mais justa e equitativa. O conceito de “direito à cidade” é expressão desenvolvida pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, em 1968, forjado como parte das estratégias de entender, explicar e propor formas de tratamento à problemática da espoliação dos espaços da cidade pelas frações da classe dominante. Lefebvre (2001) defende que a cidade não deve ser apenas um local de circulação e consumo, mas um espaço de uso coletivo, onde todos(as) os(as) cidadãos(ãs) tenham acesso pleno aos recursos urbanos e possam participar ativamente das decisões que impactam sua vida. Esse conceito se contrapõe à lógica capitalista de mercantilização<sup>14</sup> do espaço urbano, que privilegia interesses privados em detrimento do bem-estar coletivo.

---

<sup>13</sup> A segregação socioespacial é um processo estruturante das cidades que limita a convivência entre diferentes grupos sociais, refletindo e reproduzindo desigualdades. Longe de ser um fenômeno natural, ela resulta de decisões políticas, econômicas e urbanísticas que concentram privilégios em determinadas áreas e empurram os mais pobres para periferias com pouca infraestrutura e acesso a direitos (Peres; Saboya, 2024).

<sup>14</sup> A mercantilização do espaço urbano pode ser compreendida como o processo pelo qual a terra e a cidade passam a ser subordinadas à lógica do mercado, deixando de atender prioritariamente às necessidades sociais para se converterem em mercadoria, orientada pelo valor de troca e pela possibilidade de lucro (Rolnik, 2004).

Entretanto, a realidade urbana brasileira distancia-se desse ideal e reflete aquilo que Ferreira (2005) denomina “cidade para poucos”: uma estrutura espacial e política resultante de um projeto histórico de seletividade urbana, em que a apropriação da terra e dos recursos coletivos é organizada para garantir a permanência das hierarquias de classe e de raça. Longe de ser uma consequência espontânea do mercado, trata-se de uma forma planejada de desigualdade, na qual o Estado, o capital imobiliário (tema aprofundado no capítulo II) e as elites urbanas operam de maneira articulada para definir quem pode habitar, circular e pertencer à cidade.

As marcas do período escravista e a continuidade da superexploração capitalista no pós-abolição ainda se fazem presentes na realidade social brasileira, refletindo-se, sobretudo, nas condições de vida da população negra e parda. Tal desigualdade é perceptível nas inúmeras expressões da questão social que afetam a classe trabalhadora nacional e, dentro dela, sua fração mais numerosa que são pessoas pardas e pretas, como a baixa escolaridade, as altas taxas de informalidade trabalhista e as amplas manifestações que se apresentam no espaço urbano, particularmente. Trata-se de população em situação de rua, dos moradores de favelas e ocupações urbanas, do crescimento exacerbado da violência urbana e, mais recentemente, da ampliação das violências de gênero, como feminicídio e vários tipos de abuso sexual. Soma-se a isso a crescente intolerância com a diversidade social, de gênero e de orientação sexual, fazendo com que o Brasil registre recordes mundiais nos assassinatos de pessoas trans. Esse quadro é o resultado de uma sociedade moldada por um sistema elitista, racista e opressor, que historicamente marginaliza populações negras, pobres, indígenas, LGBTQIA+ e periféricas, perpetuando desigualdades estruturais e negando o acesso pleno a direitos fundamentais.

Para ilustrar o quadro da desigualdade racial presente no Brasil, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C), realizada pelo IBGE, em 2023, entre os nove milhões de pessoas que não concluíram o ensino médio, 71,6% eram pretas ou pardas. Em contraste, a proporção entre a população branca nesse grupo foi de 27,4%. Essa disparidade não pode ser lida apenas como um dado numérico isolado, mas como manifestação concreta do racismo estrutural que permeia e se reproduz nas instituições presentes na sociedade, conforme aponta Almeida (2019).

Paralelo a isso, os dados sobre informalidade no mercado de trabalho, divulgados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), indicam que, em 2024, 45,8% dos homens negros ocupados trabalhavam informalmente — sem carteira assinada — e não contribuíram para a previdência social, enquanto entre os homens

não negros esse percentual é de 34,1%, uma diferença de 11,7%, número que não é tão alto talvez devido à informalidade ser uma característica histórica da conformação da classe trabalhadora brasileira. Ainda se ressalta a participação das mulheres negras que trabalham na informalidade, com 45,6%, em comparação a 34,1% de mulheres não negras, diferença percentual também na casa dos 11% (11,5%), demonstrando o quadro atual de franca informalidade no trabalho da classe trabalhadora nacional.

Com base nessa exposição, pode-se realizar uma ligação com o pensamento de Santos (2012), que considera a informalidade no regime de trabalho uma característica histórica no Brasil, marcada pela precariedade, pelo excesso de mão de obra disponível para o capital, pela segmentação e pela desvalorização salarial, traços que resultam na conformação das particularidades da questão social no país. A informalidade no mercado de trabalho brasileiro é, portanto, um fenômeno enraizado, que reflete desigualdades estruturais de classe, raça e gênero, bem como os obstáculos ao acesso universal a direitos trabalhistas e previdenciários ocasionados pelo modo de produção capitalista.

Outra expressão concreta, por exemplo, desse quadro anti-civilizatório posto e reposto pelo capitalismo em sua fase contemporânea neoliberal e de crise diz respeito à permanência e ampliação da precariedade habitacional. Revela-se que essa realidade incide de forma desproporcional sobre a população negra e parda, sobretudo nos centros urbanos, evidenciando a intersecção entre classe, raça e território. Sobre esta trataremos no capítulo seguinte.

## **2 CAPÍTULO II — A ATUAÇÃO DO ESTADO NO COMBATE AO DÉFICIT DE MORADIAS: quadro geral das políticas habitacionais brasileiras**

Neste segundo capítulo analisa-se o desenvolvimento do capitalismo e a crise estrutural que o atravessa desde a década de 1970, com foco nos efeitos dessa crise sobre o papel do Estado e as políticas sociais no Brasil. A partir dessa análise, investiga-se a consolidação da lógica neoliberal no país, destacando a retração da atuação estatal no social, o enfraquecimento dos direitos sociais e o progressivo desmonte das políticas públicas.

Este percurso fornece as bases para alcançar o panorama das políticas habitacionais brasileiras, ressaltando suas limitações diante da persistente desigualdade social e do elevado déficit habitacional. Busca-se compreender de que forma as transformações econômicas e políticas têm afetado a capacidade do Estado em garantir o direito à moradia, identificando os principais obstáculos e contradições desse processo.

No contexto analisado, a política habitacional revela-se marcada por uma tensão entre a garantia constitucional do direito à moradia e a predominância da gestão urbana orientada pelos interesses do capital. A ausência de uma política habitacional permanente, universal e estruturada é resultado da crescente financeirização do setor imobiliário e da priorização de seus interesses, que releva o enfraquecimento do compromisso estatal com o direito social da moradia. Por fim, ao examinar as diferentes medidas e programas habitacionais implementados ao longo dos governos brasileiros, o capítulo revela que, apesar de avanços pontuais, o país ainda enfrenta o desafio de superar um modelo fragmentado e insuficiente, incapaz de responder de forma efetiva ao persistente déficit de moradias.

### **2.1 Crise capitalista, neoliberalismo e contrarreformas nacionais**

A crise do capitalismo é um fenômeno recorrente e estrutural referente a processos em que o próprio funcionamento do sistema capitalista entra em desequilíbrio, gerando impactos econômicos, sociais, culturais e políticos profundos. Desde o seu surgimento o capitalismo passou por fortes períodos de instabilidade, sempre acompanhados pela intensificação das expressões da questão social, como a precarização do trabalho, o aumento do desemprego, o enfraquecimento das políticas públicas, entre outras. Esses períodos revelam as contradições internas do sistema, que se baseia na busca constante por lucro e na exploração do trabalho.

As crises expressam um desequilíbrio entre a produção e o consumo, comprometendo a realização do capital, ou seja, a transformação da mais-valia em lucro, processo que só se realiza mediante a venda das mercadorias capitalisticamente produzidas. Em outras palavras, quando são produzidas mais mercadorias do que a população pode comprar, o processo de acumulação é afetado, uma vez que estoques de mais-valia não asseguram o fim capitalista. Para isso, não basta produzir mercadorias, estas precisam ser transformadas em dinheiro para, rapidamente, retornarem ao incessante processo de acumulação do capital: produção/circulação/consumo (Mota, 2009, p. 3).

Segundo Mota (2009, p. 4), as causas da crise capitalista podem ser diversas, a exemplo da “[...] anarquia da produção, a concorrência intercapitalista, com a conseqüente queda tendencial da taxa de lucro, o subconsumo de massa, ou, ainda, podem ser potenciadas por algum incidente econômico ou geopolítico”. Esses elementos revelam que, embora as crises possam ter origens variadas e circunstanciais, sua ocorrência não é aleatória. A partir dessa lógica, Netto e Braz (2012) afirmam que a crise do modo de produção capitalista não é uma anomalia ou um desvio momentâneo do sistema, mas sim um elemento essencial ao seu funcionamento. O sistema depende dessas rupturas para se reorganizar, ao mesmo tempo em que impõe custos sociais elevados à classe trabalhadora.

Conforme os autores supracitados, um dos traços mais característicos do capitalismo é justamente a sua capacidade de atravessar crises profundas sem colapsar (Netto; Braz, 2012). Ou seja, as crises capitalistas sempre seguiram/seguem sua lógica interna, o que faz com que, em vez de destruir o sistema, contribuam para sua reorganização e perpetuação ao longo do tempo. É possível perceber que os custos dessas crises não são distribuídos de maneira equitativa; pelo contrário, recaem com maior intensidade sobre as frações da população mais vulneráveis, especialmente a classe trabalhadora, que se vê diante de um cenário de instabilidade, desemprego e arrocho salarial. Assim, o capitalismo se reconfigura às custas da ampliação da exploração, reafirmando sua natureza contraditória.

Com base em Mészáros (2011), o modo de produção capitalista atravessa, desde a década de 1970, uma crise que se diferencia das anteriores já enfrentadas por esse sistema. Sua especificidade reside no caráter sistêmico e prolongado, resultado das contradições internas do capital, que já não consegue oferecer respostas sustentáveis aos impasses que ele próprio gera. Trata-se de uma crise estrutural, que não se restringe a aspectos econômicos isolados, mas afeta profundamente todas as dimensões e estruturas do capitalismo (Mészáros, 2011).

Nessa direção, Behring e Boschetti (2007) destacam que do período pós-Segunda Guerra Mundial até meados de 1970 os países centrais experimentaram uma fase de expansão

do capitalismo, marcada pelo crescimento econômico acelerado, aumento dos níveis de emprego e melhoria salarial. Esse processo contava com uma presença significativa do Estado na regulação da economia, de modo que, conforme as autoras, “[...] o keynesianismo e o fordista, associados, constituem os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945 [...]” (Behring; Boschetti, 2007, p. 88).

Com base nas ideias keynesianas e em consonância com as exigências do regime fordista de produção em massa, o Estado passou a intervir na economia, criando políticas sociais<sup>15</sup> e instituições (como saúde, educação, previdência e assistência social) que auxiliaram na garantia das condições melhores de vida para a classe trabalhadora. Essa nova forma de organização social e econômica deu origem ao Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que se tornou uma das bases de sustentação do crescimento capitalista no pós-guerra (Mota, 2009). Ao proteger os trabalhadores e garantir certo nível de segurança social, o Estado também contribuía para a manutenção do consumo, da produtividade e da estabilidade social, elementos fundamentais para a expansão econômica daquele período. No entanto, esse papel de benfeitor feito pelo Estado, por meio das políticas sociais, não visava a superação das desigualdades (porque o Estado não tem esta função), mas sim a manutenção do sistema capitalista, assegurando as condições mínimas para que a exploração da classe trabalhadora continuasse sem rupturas.

O fordismo, como modelo de organização do trabalho, buscava elevar a produtividade por meio da racionalização dos processos produtivos, alinhando-se à lógica capitalista de maximização da produção em menor tempo, o que resultava em maiores lucros (Behring; Boschetti, 2007). Além disso, esse modelo promoveu o consumo em massa, ao estabelecer um novo modo de vida pautado na capacidade de compra dos(as) trabalhadores(as), criando um círculo virtuoso entre produção e consumo que sustentava o crescimento econômico daquele período.

Contudo é importante destacar que ainda que intervenção estatal no período do *Welfare State* tenha possibilitado um vigoroso aumento na produção e no consumo, essa não foi capaz de alterar as contradições fundamentais da própria lógica de acumulação capitalista, que de forma irremediavelmente insanável leva a economia as crises (Barros; Alves e Barbosa, 2014, p. 92).

---

<sup>15</sup> “As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento [...] às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho [...]” (Behring; Boschetti, 2007, p. 51).

O modelo keynesiano-fordista começou a apresentar sinais de esgotamento no final da década de 1970, quando as contradições internas do capitalismo se tornaram mais evidentes. Nesse contexto, Harvey (2009) arregimenta o conceito de acumulação flexível, buscando explicar as respostas engendradas pelo capital frente às limitações do modelo fordista, com vistas a superar sua rigidez e, assim, gera a flexibilização das relações e processos de trabalho, dos mercados e dos padrões de consumo. Ainda conforme o autor, essa lógica se manifesta por meio da criação de novos setores produtivos, da reestruturação nos serviços financeiros, da ampliação de mercados e, principalmente, pelo aumento significativo da inovação em termos comerciais, tecnológicos e organizacionais.

Na medida em que estratégias de contenção salarial e de redução da intervenção estatal se intensificavam, inaugurou-se uma nova organização econômica pautada pelos princípios do neoliberalismo. Para Harvey (2008, p. 12) o neoliberalismo corresponde a:

[...] uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio [...].

Trata-se, portanto, de um modelo que atribui ao mercado o papel central na regulação da vida social, relegando ao Estado funções mínimas. Essa reorganização emergia como parte das profundas transformações estruturais no capitalismo, cujos mecanismos de acumulação passaram a revelar uma face altamente destrutiva em função de fatores como a mundialização do capital, a reestruturação produtiva e a própria dinâmica da acumulação capitalista (Barros; Alves e Barbosa, 2014). A adoção das concepções neoliberais pelas elites globais como resposta à crise de acumulação do capital inicia um processo gradual de desmonte do modelo do Estado de Bem-Estar Social. Tal movimento foi justificado pelo argumento de que a continuidade das políticas sociais universalizadas geraria encargos financeiros excessivos aos cofres públicos, comprometendo os orçamentos estatais e dificultando a manutenção do equilíbrio fiscal.

Orquestrada pela ofensiva neoliberal, a ação sociorreguladora do Estado se retrai, pulverizando os meios de atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores entre organizações privadas mercantis e não-mercantis, limitando sua responsabilidade social à segurança pública, à fiscalidade e ao atendimento, através da assistência social, àqueles absolutamente impossibilitados de vender sua força de trabalho (Mota, 2009, p. 10).

A retirada do Estado de seu papel central como regulador da economia fundamenta-se na premissa de que a intervenção estatal excessiva comprometeria o funcionamento dos mercados, gerando distorções, ineficiência, burocratização e desestímulo à iniciativa privada. De acordo com a lógica neoliberal (nada inovadora, por sinal), o mercado, quando livre de interferências, possuiria capacidade intrínseca de autorregulação, operando segundo as dinâmicas da oferta e da demanda e, assim, alcançando de forma espontânea seu equilíbrio natural.

Com o avanço do neoliberalismo a classe trabalhadora é atingida de forma direta e brutal, por meio do desmonte das políticas sociais e da retirada do Estado como responsável pela regulação econômica, ocasionando a intensificação da exploração do trabalho e a ampliação da desigualdade social. A precarização das condições de vida e trabalho não é uma consequência acidental, mas parte central do projeto político neoliberal do capital, que redefine o papel do Estado e transfere ao indivíduo a responsabilidade por sua própria sobrevivência. Assim, os direitos sociais são convertidos em mercadorias, submetendo necessidades humanas à lógica do mercado.

Como afirmam Behring e Boschetti (2007, p. 121), “[...] a luta de classes é interna a essa dinâmica geral e as saídas e entradas em crise, em seus tempos, têm a ver com uma radical historicidade do capitalismo [...]”. Essa perspectiva exemplifica que a crise e seus efeitos sobre a classe trabalhadora não são eventos pontuais, mas elementos constitutivos da lógica capitalista, que se reorganiza continuamente em favor das elites, à custa da supressão de direitos e da intensificação das contradições sociais.

Em comparação aos países europeus, onde a guinada neoliberal se consolidou na década de 1980, como resposta direta às crises do Estado de Bem-Estar Social e à estagnação, a adoção desse modelo no Brasil se deu de forma tardia, descontínua e adaptada às peculiaridades do capitalismo periférico. Para Oliveira (2003), o atraso do desenvolvimento brasileiro não é apenas temporal e casual, mas está relacionado à formação histórico-estrutural do país, caracterizada pela sobreposição de distintos modos de acumulação, pela persistência de estruturas patrimonialistas e por um padrão de desenvolvimento marcado por rupturas e retrocessos, que inviabilizam reformas profundas e duradouras.

O neoliberalismo brasileiro não emerge como projeto de modernização coerente, mas como mais um arranjo funcional à manutenção das elites e à reprodução das desigualdades, reforçando a incapacidade histórica do Estado capitalista, na periferia do sistema, de romper com sua lógica desigual e seletiva. A adesão aos pilares da ortodoxia econômica, como o

ajuste fiscal permanente, a abertura comercial e as privatizações, moldam o neoliberalismo, que no Brasil se desenvolve em um cenário marcado por déficits estruturais de cidadania, em que amplas parcelas da população sequer foram plenamente incorporadas aos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Por conseguinte, o neoliberalismo não corrige as distorções do passado, mas as atualiza sob nova forma, aprofundando a fragmentação social e inviabilizando a consolidação de uma democracia substantiva<sup>16</sup>.

Fernando Collor de Mello iniciou, em 1990, a adesão brasileira ao ideário neoliberal, mas foi interrompido devido seu *impeachment* por escândalos de corrupção (Lesbaupin, 1999). A consolidação efetiva do projeto neoliberal ocorre apenas a partir de 1995, com Fernando Henrique Cardoso (FHC), cuja administração dá sequência e profundidade às contrarreformas<sup>17</sup> iniciadas anteriormente. Paradoxalmente, esse processo ocorre no bojo da redemocratização e sob a vigência de uma constituição que consagrou um modelo de Estado social. O neoliberalismo brasileiro, portanto, não apenas convive com o marco constitucional de 1988, como passa a tensioná-lo sistematicamente, promovendo grandes contrarreformas no territorial nacional.

Como afirma Behring (2008, p. 113) “a partir dos anos 1990 o Brasil adentrou num período marcado por uma nova ofensiva burguesa, mais uma vez adaptando-se às requisições do capitalismo mundial”, o que demonstra a subordinação das políticas públicas aos interesses do capital e a crescente mercantilização da proteção social. A lógica neoliberal passa a operar com fortes restrições no campo social, enfraquecendo conquistas fundamentais, especialmente na Seguridade Social, composta pelos pilares da Saúde, da Previdência e da Assistência Social, que experimentam redução de gastos públicos, flexibilização dos direitos trabalhistas e previdenciários e o avanço de políticas que favorecem a mercantilização e privatização de serviços essenciais.

Lesbaupin (1999) caracteriza o processo de privatização conduzido durante o governo de FHC como uma “privatização selvagem”. O autor observa que o modelo adotado no Brasil

---

<sup>16</sup> A democracia substantiva caracteriza-se por ser uma forma de governo que atua em benefício da população, com ênfase especial nos grupos mais vulneráveis entre os cidadãos (Cardia, 1998). Trata-se de um modelo democrático que não se limita aos aspectos formais da representação, mas busca promover a inclusão e garantir direitos aos setores historicamente desfavorecidos da sociedade.

<sup>17</sup> Segundo Behring (2008), o termo "contrarreforma" é utilizado para descrever as mudanças promovidas pelo neoliberalismo que, em vez de ampliar direitos sociais e políticos, resultam em retrocessos e perdas para a população, especialmente para a classe trabalhadora. Diferente do sentido positivo geralmente associado à palavra "reforma", que implica avanço e melhoria, as contrarreformas representam desmontes de políticas públicas, enfraquecimento da proteção social e favorecimento do capital em detrimento do bem-estar coletivo. Por isso, a autora defende o uso do termo "contrarreforma" para evidenciar o caráter regressivo dessas transformações.

foi comparável, ou até mais radical, ao praticado por Margaret Thatcher no Reino Unido, pioneira das políticas neoliberais. Dessa forma, o cenário brasileiro foi marcado pela venda estratégica de empresas estatais, fortalecendo a influência do capital privado sobre áreas sensíveis da economia, como energia, telecomunicações, mineração e transportes. Tal processo, além de acelerar a desestruturação do setor público, desconsiderou os princípios constitucionais e negligenciou os direitos sociais arduamente conquistados ao longo das lutas democráticas.

A ofensiva burguesa mencionada por Behring (2008) revela uma mudança profunda na concepção de Estado, que deixa de ser promotor de políticas redistributivas para se tornar um agente da racionalidade neoliberal, comprometido com o ajuste fiscal, a competitividade e a desresponsabilização frente às demandas sociais. Nesse novo arranjo, o Estado abandona sua função mediadora dos conflitos sociais e passa a atuar exponencialmente em consonância com os interesses do capital. Sabe-se que o capitalismo se sustenta estruturalmente na exploração do trabalho como condição para a acumulação de lucros, recorrendo a mecanismos cada vez mais sofisticados de intensificação da exploração. No entanto, como assinala Mészáros (2011), trata-se de um sistema atravessado por contradições internas, que o tornam suscetível a crises cíclicas. Nessas conjunturas, os custos da crise são sistematicamente transferidos à classe trabalhadora, ao passo que o capital se aproveita das rupturas para ampliar suas margens de expansão, sobretudo por meio de contrarreformas e da reestruturação das políticas públicas.

Nesse processo, o Estado passa a desempenhar uma função central na promoção da financeirização, ao transformar necessidades sociais, como saúde, educação e, com especial interesse aqui, habitação, em oportunidades de mercado, subordinando-as à lógica da mercantilização, do investimento e da especulação imobiliária<sup>18</sup>. A política habitacional, nesse novo arranjo neoliberal, deixa de funcionar como instrumento de justiça social e passa a operar como plataforma de rentabilidade, estreitamente articulada ao mercado imobiliário e ao sistema bancário. Consolida-se, assim, um modelo urbano em que a precariedade habitacional não representa um desvio ou um erro, mas sim um elemento funcional à reprodução do capital, expressando o avanço da racionalidade mercantil sobre o campo dos direitos sociais e do direito à cidade, especificamente.

---

<sup>18</sup> A especulação imobiliária pode ser entendida como a prática de retenção de imóveis ou terrenos, sem finalidade de uso imediato, com o objetivo de obter ganhos futuros a partir da valorização do espaço urbano (Rolnik, 2019). Esse processo resulta na elevação artificial dos preços dos imóveis, restringindo o acesso à moradia e contrariando o princípio da função social da propriedade.

## 2.2 Do improviso à política: a evolução da habitação social no Brasil e o protagonismo dos movimentos sociais na luta por moradia

Dentre os campos das políticas sociais impactados pela lógica neoliberal destacam-se as políticas habitacionais. A moradia, que deveria ser um direito social fundamental, transmuta-se, na contemporaneidade, mais profunda e complexamente, em mercadoria subordinada às dinâmicas do capital. O Estado transfere a maior parte de suas responsabilidades de prover moradia para o setor privado, estabelecendo as malfadadas “parcerias” com o mercado imobiliário e priorizando projetos com alto potencial lucrativo, em prejuízo das reais necessidades da população em situação de vulnerabilidade social/habitacional. Esse modelo aprofunda a segregação socioespacial e perpetua a lógica excludente das cidades brasileiras, evidenciada pela expansão de assentamentos precários<sup>19</sup> e pela sistemática negação do direito à cidade a milhares de famílias. Não por acaso, a população mais atingida por esse processo é justamente aquela que já vive/experencia os efeitos históricos da desigualdade e do racismo estrutural: majoritariamente negra, periférica e empobrecida. Assim, a cor da desigualdade se manifesta nos territórios, pois onde faltam políticas públicas efetivas, há predominância da população negra, marginalizada pelo Estado e pelo mercado.

Com a Constituição Federal de 1988, o direito à moradia foi reconhecido como um direito social, conforme disposto no artigo 6º, passando a integrar as garantias fundamentais dos(das) brasileiros(as). Já o artigo 23º da Carta Magna estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Brasil, 1988).

Antes da Constituição de 1988 a moradia era um direito ou um privilégio? Ou será que era encarada como uma responsabilidade individual, um “cada um por si” na busca por um teto? O que mudou para que a moradia finalmente fosse reconhecida como um direito social? Essas perguntas nos ajudam a entender que o reconhecimento da moradia como direito social

---

<sup>19</sup> Os assentamentos precários são áreas urbanas ocupadas majoritariamente por famílias de baixa renda e caracterizadas por condições inadequadas de moradia, “[...] tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados (Brasil, 2010, p. 9). Essas formas de ocupação compartilham problemas como a irregularidade fundiária, a ausência de infraestrutura e saneamento básico e a localização em áreas de risco ambiental. Além disso, sua origem está diretamente relacionada à insuficiência das políticas habitacionais estatais e à incompatibilidade entre os baixos rendimentos da maioria da população trabalhadora e os altos preços do mercado imobiliário formal, o que obriga grande parcela da população a buscar alternativas precárias como única alternativa para assegurar um lugar para viver.

não ocorreu de forma linear ou espontânea, mas como resultado de lutas históricas e transformações sociais profundas.

A trajetória da política habitacional brasileira é marcada por décadas de acúmulo de um passivo na provisão de moradia para a população de baixa renda – cenário esse que pode ser periodizado até meados da década de 1960 –, somadas a soluções habitacionais que, apesar de inicialmente objetivarem o atendimento das necessidades das classes mais baixas, tiveram, ao longo de seu percurso, mudanças que acabaram desviando o atendimento para classes de renda média (Marguti, 2018, p. 121).

Como já abordado no capítulo I, no pós-abolição os(as) ex-escravizados(as) enfrentaram a necessidade de ocupar moradias precárias, evidenciando as origens históricas da desigualdade habitacional que marcam a experiência da população afrodescendente, majoritariamente, e demais frações da classe trabalhadora no país. Com a intensificação do processo de urbanização, sobretudo a partir do final do século XIX e início do século XX, é perceptível a ausência de interesse do Estado em implementar uma política habitacional no país. Em vez disso e em seu revés, adotaram-se práticas de remoção e afastamento das camadas populares para regiões periféricas e distantes dos centros urbanos. Essa estratégia não tinha como objetivo, obviamente, enfrentar a pobreza e a desigualdade social, mas sim ocultá-las, "maquiando" as cidades para atender aos interesses das elites urbanas.

É perceptível a iniciativa tardia do Estado em intervir no problema habitacional presente no país. Durante décadas, a moradia das classes subalternizadas foi tratada como questão secundária, enquanto o mercado imobiliário e os interesses do capital privado predominavam na mercantilização das cidades. Essa demora em agir, organizada/deliberada, não só agravou a desigualdade no acesso à terra e à moradia, mas também fortaleceu a segregação socioespacial, ampliando e favorecendo a situação de vulnerabilidade da classe trabalhadora, lançando-a a experimentar habitar às margens dos grandes centros urbanos.

A intervenção estatal, quando finalmente iniciada, foi insuficiente, fragmentada e pouco sensível às especificidades das comunidades afetadas. As protoformas da política habitacional foram lançadas sem um olhar crítico sobre as desigualdades históricas que permeiam o acesso à habitação, como não poderia deixar de ser já que se trata da política social do Estado burguês na periferia; resultou em projetos que não atendem de forma adequada as demandas da parcela mais vulnerável da população, perpetuando um sistema que privilegia os interesses econômicos em detrimento dos direitos sociais.

Para Duarte (2013, p. 5) foi apenas “[...] a partir da década de 1930 que entra em cena a ideologia da casa própria, reforçando o argumento da importância da habitação para o

trabalhador, ainda que com um caráter de controle social”<sup>20</sup>. A literatura consultada afirma que neste período se consolidou uma postura diferente em relação à habitação, à medida que se reconhecia que o problema não se limitava a uma questão de mercado, mas representava também um desafio social que exigia a intervenção do Estado. Esse entendimento surgiu como resposta ao acelerado crescimento urbano decorrente do processo de industrialização iniciado no país, que intensificou a movimentação nos grandes centros urbanos e atraiu um contingente significativo da classe trabalhadora em busca de emprego e melhores condições de vida (Botega, 2008; Duarte, 2013).

Diante desse inchaço urbano e populacional, o Estado passou a exercer um papel mais ativo, assumindo gradualmente responsabilidades antes delegadas exclusivamente ao setor privado<sup>21</sup>. Embora esse momento seja frequentemente identificado como um embrião das futuras políticas habitacionais, não se pode classificá-lo, estritamente, como uma política habitacional no sentido moderno do termo, isto é, com planejamento sistemático, estrutura institucional consolidada e foco no direito à moradia<sup>22</sup>. Trata-se, antes, de uma fase de transição, marcada por iniciativas pontuais e setoriais, cujos objetivos estavam mais ligados à manutenção da ordem social e à reprodução da força de trabalho urbana do que à efetiva promoção da justiça habitacional. Como aponta Bonduki (1994, p. 7):

Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária).

Assim, as medidas foram estrategicamente pensadas para que o Estado ganhasse maior controle sobre a urbanização e, ao mesmo tempo, fortalecesse sua relação com as classes populares, utilizando a ideia da casa própria como instrumento político e de controle social.

---

<sup>20</sup> As primeiras iniciativas voltadas ao reconhecimento da moradia como uma garantia fundamental emergem durante o governo populista de Getúlio Vargas, cuja trajetória política, segundo Fausto (2006), se divide em três fases: o Governo Provisório (1930–1934), o Governo Constitucional (1934–1937) e o Estado Novo (1937–1945). Após esse período, Vargas retorna ao poder por meio de eleições diretas, exercendo seu mandato de 1951 até seu suicídio, em 1954.

<sup>21</sup> A primeira medida adotada foi o Decreto-Lei nº 58, de 1938, que regulamentava os loteamentos urbanos e a venda de terrenos mediante pagamento parcelado, conferindo segurança jurídica aos compradores, garantindo-lhes o direito à posse do terreno mesmo que o vendedor desistisse da venda antes da quitação total do débito (Bonduki, 2018). Foi uma intervenção simples, mas que facilitou o acesso à terra para muitos(as) trabalhadores(as) urbanos, permitindo a construção de suas casas, apesar de serem classificadas como precárias.

<sup>22</sup> Um marco simbólico dessa transição foi o período do Estado Novo, durante o governo de Getúlio Vargas, quando o Estado começou a estruturar ações voltadas à habitação popular, ainda que de forma incipiente e com forte viés populista.

Nos períodos políticos posteriores, ainda que inexistisse uma política habitacional plenamente consolidada, algumas iniciativas<sup>23</sup> foram essenciais para a conformação do campo da habitação como responsabilidade estatal<sup>24</sup>.

Na década de 1960, o governo de João Goulart (1961–1964) trouxe à tona as chamadas Reformas de Base, um conjunto de propostas que visavam enfrentar as profundas desigualdades sociais e econômicas do país. Entre elas, destacavam-se a Reforma Agrária e a Reforma Urbana, voltadas para a democratização do acesso à terra e à cidade, à melhoria das condições de moradia e ao enfrentamento do histórico déficit habitacional brasileiro (Roubicek, 2024).

Para Netto (2017), esse período foi marcado por um crescente tensionamento social, no qual se desenhavam duas alternativas de desenvolvimento: de um lado, a articulação entre o Estado e o capital nacional rumo a um caminho mais autônomo, que exigia a ampliação da democracia social e política; de outro, os defensores da manutenção da dependência externa e da prevalência dos interesses imperialistas. As Reformas de Base, ao propor transformações estruturais — como a redistribuição da terra e a ampliação do acesso à moradia —, conformaram a primeira alternativa, gerando forte resistência das elites agrárias e empresariais.

Contudo, tais propostas não emergiram exclusivamente da iniciativa presidencial vigente, visto que foram fortemente impulsionadas por uma crescente mobilização de movimentos sociais organizados, sindicatos, entidades estudantis e setores progressistas da sociedade civil, que pressionaram o governo por mudanças estruturais. A força desse apoio popular foi simbolicamente expressa no Comício da Central do Brasil, realizado em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro, onde estava presente grande parcela da classe trabalhadora, estudantes, intelectuais, representantes de movimentos sociais e partidos de esquerda (Costa, 2024). Em síntese, a luta de classes atravessava todo esse processo, contrapondo de forma direta os interesses das elites, que temiam perder privilégios, e as aspirações dos setores populares, que buscavam uma transformação profunda nas condições de vida e trabalho.

---

<sup>23</sup> A evolução da política habitacional no Brasil foi marcada por pequenas e grandes iniciativas, que contribuíram para sua consolidação no cenário contemporâneo. No entanto, este estudo se propõe a apresentar apenas alguns apontamentos sobre os principais acontecimentos dessa trajetória. Para uma compreensão mais detalhada do processo histórico da habitação no Brasil recomenda-se a leitura de Bonduki (1994, 2018) e Denaldi (2003).

<sup>24</sup> Um exemplo disso é a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), durante o governo do General Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), considerada o primeiro órgão encarregado de centralizar as ações voltadas à habitação no país.

**Figura 4** – A multidão presente no Comício da Central do Brasil levou faixas de apoio às reformas propostas por João Goulart (1964)



Fonte: Ensinar História, 2024.

Entretanto, antes que essas propostas pudessem ser implementadas de forma efetiva, João Goulart foi deposto pelo golpe militar de 1964, que instaurou uma ditadura civil-militar no país. Mesmo assim, a trajetória da luta pela Reforma Urbana no Brasil tem início justamente nesse período, nos anos 1960, fortalecendo-se ao longo das décadas seguintes com a organização de movimentos sociais urbanos, ampliação do debate sobre o direito à cidade e o acesso democrático ao espaço urbano.

Já a partir de 1964, com a instauração da Ditadura Militar (1964-1985), tem início uma nova fase da política habitacional brasileira, marcada pela criação do Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>25</sup>, que financiava “[...] obras de habitação, saneamento básico e urbano, incluindo projetos regionais e nacionais das áreas de transporte e energia [...]” (Denaldi, 2003, p. 27). Segundo Marguti (2018), durante o período de atuação do BNH, foram construídas cerca de quatro milhões de moradias, financiadas por recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das cadernetas de poupança vinculadas ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Embora os números possam sugerir uma política habitacional robusta, sua efetividade social foi severamente limitada. O modelo implantado subordinava o acesso à moradia à capacidade de pagamento, convertendo o direito

<sup>25</sup> Instituído pela Lei nº 4.380, em 21 de agosto de 1964, o BNH surgiu com a finalidade anunciada de administrar e financiar a produção de moradias, buscando minimizar o déficit habitacional no país e estimular a economia por meio do investimento no setor da construção civil (Medeiros, 2007).

à habitação em mercadoria e excluindo justamente os segmentos mais pobres da população que, paradoxalmente, eram os mais afetados pelo déficit habitacional. Das cerca de quatro milhões de unidades financiadas, apenas 1,5 milhão foram efetivamente destinadas aos setores populares, os mais atingidos pelo problema (FJP, 1991).

O BNH passou a priorizar projetos voltados para a classe média e média alta, sob uma lógica de racionalidade econômica e expansão do mercado imobiliário, em detrimento da função social da moradia (Medeiros, 2007). Essa inversão de prioridades revela não apenas uma falha operacional, mas uma escolha política deliberada, coerente com os interesses do regime autocrático e do capital financeiro. Como apontam autoras críticas como Maricato (2015) e Rolnik (2004), a política urbana brasileira desde sua gênese negligenciou a população de baixa renda, tratando a habitação como vetor de desenvolvimento econômico e não como um direito social essencial para qualidade de vida.

Com o fim do regime militar se aproximando, em 21 de novembro de 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2.291, o BNH foi extinto e suas funções, direitos e obrigações foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF)<sup>26</sup> (Brasil, 1986). Inaugurou-se uma nova etapa da política habitacional brasileira, marcada por mudanças estruturais na gestão e no financiamento da habitação popular. A transição representou não apenas uma reformulação institucional, mas também a abertura para novas formas de elaboração e implementação das políticas públicas de moradia, em um contexto de redemocratização, maior participação social<sup>27</sup> e mobilização popular.

Nesse cenário, passou-se a valorizar o planejamento urbano integrado, a função social da propriedade e a incorporação das demandas populares na agenda estatal, elementos essenciais para consolidar a moradia digna como direito social. Contudo, apesar desses avanços, as políticas continuaram inseridas em um ciclo contraditório que, ao mesmo tempo em que promovia certa inclusão social, favorecia o avanço do capitalismo urbano, da financeirização e da especulação imobiliária.

Já destacamos que o desenvolvimento das políticas habitacionais no Brasil não decorreu de uma ação espontânea ou benevolente do Estado, mas foi impulsionado pela

---

<sup>26</sup> Em 1986, a CEF incorporou o BNH, consolidando sua posição como o principal agente nacional de financiamento para a aquisição da casa própria e um relevante financiador do desenvolvimento urbano, especialmente no saneamento básico (CEF, 2025). A CEF também assumiu o papel de principal agente do SBPE, passou a administrar o FGTS e a gerenciar outros fundos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

<sup>27</sup> O período ditatorial brasileiro foi marcado pela censura, restrição de direitos civis e perseguição a opositores políticos. Apesar da repressão aos movimentos sociais, estes persistiram na luta por direitos e justiça social.

atuação dos movimentos sociais<sup>28</sup>, que tiveram protagonismo na reivindicação pela universalização do direito à moradia digna. Historicamente, a atuação estatal na área habitacional tem sido alvo de críticas, sobretudo pela ausência de democratização do direito à cidade, do acesso à terra e da equidade na qualidade de vida. Observa-se a predominância da mercantilização e da financeirização da moradia, transformada em ativo de valorização e lucro para o setor imobiliário. Esse processo impõe à classe trabalhadora o ônus de altos aluguéis, financiamentos de décadas e a intensificação da especulação fundiária. Enquanto isso, grande parte da população sobrevive com um salário mínimo, um valor absolutamente incompatível com os custos da moradia urbana (Maricato, 2015).

Diante dessa realidade os movimentos sociais não se limitaram a reivindicações pontuais por moradias, mas atuaram como formuladores de propostas e como agentes críticos das políticas urbanas. Por meio de ocupações, mobilizações, associações de moradores e outras formas de organização coletiva, denunciaram a insuficiência das políticas públicas e questionaram as prioridades do Estado. Exigiram e exigem, assim, uma nova concepção de cidade, articulada com a justiça social, participação popular e redistribuição do acesso à terra, consolidando uma pauta que vai além do direito à moradia, pois busca redefinir as bases da urbanização no país.

Foi essa pressão política constante que forçou o Estado a incluir, ainda que de forma limitada e muitas vezes contraditória, as pautas da moradia, da regularização fundiária e da função social da propriedade na agenda pública. Nesse sentido, os movimentos sociais possuíram/possuem forte protagonismo na luta pelo direito à cidade. Como afirmam Capitanio *et al.* (2018, p. 3):

Se morar é um direito, lutar pela moradia é quase uma obrigação da sociedade civil e a organização em grupos, com uma mesma expectativa e pautas similares, torna-se uma forma de sobrevivência. Os movimentos sociais, no Brasil, são essenciais para fortalecer as comunidades brasileiras a lutar pela concretização de direitos constitucionalmente resguardados. Sem isso, a população, que já se encontra em situação caótica, acaba ficando também desorganizada e solitária, dificultando ainda mais a conquista da moradia própria, segura e bem estruturada.

Ao longo da irregular urbanização nacional tais movimentos têm se constituído como atores políticos fundamentais na contestação da lógica que orienta o planejamento urbano,

---

<sup>28</sup> Reconhece-se que não é possível abarcar, de forma exaustiva, o protagonismo de todos os movimentos sociais que atuaram e continuam atuando na defesa da equidade no acesso à moradia digna, desde a emergência desse debate no cenário urbano brasileiro. Assim, optou-se por apresentar um recorte sintético, destacando alguns dos principais movimentos.

frequentemente subordinado aos interesses do capital imobiliário e distante das reais necessidades das populações de baixa renda. Como exemplo emblemático desse protagonismo, destaca-se, no final da década de 1970<sup>29</sup>, o surgimento do Movimento de Defesa do Favelado (MDF), considerado o primeiro movimento com abrangência nacional voltado especificamente à luta pelo direito à moradia (Comarú; Barbosa, 2019). Em um contexto de endurecimento do autoritarismo estatal e de intensificação das políticas de remoção forçada de favelas, o MDF atuava de forma incisiva na denúncia da exclusão das populações pobres do planejamento urbano, confrontando diretamente a visão tecnocrática e mercantilista que dominava as políticas habitacionais da época.

A atuação do MDF representa um marco na construção de um campo político autônomo, articulado a partir das periferias urbanas, e que propunha alternativas concretas à omissão estatal, como os mutirões comunitários. Dentre suas estratégias, destaca-se a mobilização coletiva para a melhoria da infraestrutura urbana, como a construção participativa de sistemas de esgotamento sanitário e outras obras de urbanização (MDF, 2015). Ao promover práticas solidárias e auto-organizadas, o movimento afirmava, na prática, o direito à cidade como um direito de uso e pertencimento, e não apenas de posse formal da moradia.

---

<sup>29</sup> Ressalta-se que a ênfase na década de 1970 não tem a intenção de apagar ou desconsiderar as lutas anteriores por moradia e direito à cidade no Brasil, muitas das quais foram fundamentais na constituição das resistências urbanas. A escolha desse recorte temporal visa apenas destacar aspectos considerados estratégicos para a construção analítica deste estudo.

**Figura 5** – MDF organiza mutirões para construção de esgotos (1984)



Fonte: MDF, 2015.

A ação representada na Figura 5 não só atendia demandas básicas ignoradas pelo poder público como revelava a capacidade das próprias comunidades de se organizar, reivindicar e executar transformações urgentes. Em vez de aguardar por uma resposta estatal ineficaz ou ausente, os moradores assumiram o protagonismo das mudanças, fortalecendo o senso de pertencimento e autonomia coletiva diante da negligência institucional.

A emergência de formas coletivas de enfrentamento nas periferias urbanas, a partir dos anos 1970, não pode ser reduzida à busca por inclusão institucional. Trata-se de um processo mais profundo, de desconstrução ativa das lógicas hegemônicas de produção da cidade. Longe de assumir um papel passivo ou subordinado, os agrupamentos de moradores autoconvocados instauraram uma nova gramática política nos territórios populares. Suas práticas, em vez de apenas suprir a omissão do Estado, reformularam os próprios limites do que se compreende como política urbana, deslocando o centro da ação política para os espaços historicamente negligenciados.

Como bem formulou Harvey (2012, p. 2), “o direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”. Tal perspectiva reforça o entendimento de que o direito à cidade não se limita à provisão de infraestrutura, mas envolve um processo ativo de transformação social e

política protagonizado pelas populações periféricas. Ao forçarem o Estado a reconhecer, negociar e normatizar demandas que antes sequer eram consideradas — como o reconhecimento da moradia como direito constitucional — essas articulações romperam com a imagem da classe trabalhadora urbana como mera receptora de políticas. Elas produziram a cidade a partir do conflito, da ocupação e da construção coletiva, procurando subverter a lógica do planejamento tecnocrático e centralizado. Como sintetizam Comarú e Barbosa (2019, p. 12):

[...] desde os anos 1970 e ao longo da década de 1980, tanto os moradores de loteamentos periféricos autoconstruídos (quer sejam clandestinos ou irregulares), quanto os moradores das favelas e cortiços começam a se organizar de forma mais sistemática e institucional em associações e sociedades de bairro, em grupos reivindicatórios e movimentos locais de luta pelo abastecimento de água potável, pelo esgotamento sanitário, pela pavimentação, pela energia elétrica, pela iluminação pública, pela drenagem, pela coleta do lixo e pelos serviços de transporte e mobilidade, educação, creches, saúde, assistência social e cultura.

A fermentação da temática habitacional inaugura um ciclo de mobilizações que se atualiza e se intensifica nas décadas seguintes. É nesse contexto que, nos anos 1980, emerge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)<sup>30</sup>, uma articulação ampla e estratégica que reuniu diversos atores da sociedade civil, como movimentos sociais, entidades profissionais, organizações não governamentais (ONGs) e sindicatos, com o objetivo de transformar estruturalmente as cidades brasileiras (Saule Júnior; Uzzo, 2010). Sua atuação foi decisiva no processo constituinte de 1988, ao pautar o direito à cidade como elemento central da democratização urbana.

A partir dos anos 1990, em meio ao avanço do neoliberalismo e à retração do Estado, novos movimentos despontam com força, não como herdeiros diretos, mas como reformulações insurgentes das lutas urbanas. Diversos movimentos sociais urbanos seguem nesse período e continuaram dando origem a novos protagonistas sociais, reafirmando a centralidade da organização coletiva diante da persistência das desigualdades socioespaciais. Entre eles, destaca-se o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), que emerge em 1997 com uma leitura crítica da cidade como território capturado pela lógica financeira,

---

<sup>30</sup> Sua relevância histórica reside no fato de ter politizado a questão urbana junto com os demais movimentos sociais atuantes no período, superando o enfoque tecnocrático dominante até então, e incluindo as experiências populares e práticas locais na formulação de políticas públicas. Com isso, o MNRU ajudou a consolidar o princípio da gestão democrática das cidades e lançou as bases para futuras legislações como o Estatuto da Cidade (2008). Mais tarde, reconfigura-se como Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), ampliando sua atuação e incidência política (Bonduki, 2018).

propondo, na prática, formas alternativas de ocupação, resistência e produção urbana (Santos; Goulart, 2016).

**Figura 6 – MTST**



Fonte: MTST, 2025.

Paralelo a esse movimento, outras organizações<sup>31</sup>, como a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Organizado dos Trabalhadores Urbanos (MOTU), também assumem protagonismo, tensionando as formas hegemônicas de uso e apropriação do solo urbano e revelando o espaço como um campo político em constante disputa. A UNMP, de caráter nacional, articulou/articula diversos coletivos populares em torno da luta pelo direito à moradia digna e pela concretização da função social da cidade e da propriedade. Já o MOTU, com atuação voltada ao estado de Sergipe, destacou-se/destaca-se pela mobilização de trabalhadores(as) urbanos(as) em torno de pautas locais de habitação e pela defesa de políticas públicas que atendam às demandas das populações em situação de vulnerabilidade habitacional. O movimento surge inspirado pela efervescência das lutas e das ideias do MTST, adaptando suas estratégias à realidade social e urbana sergipana (Santos, 2014)<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Para aprofundar a reflexão teórica sobre essas dinâmicas e a atuação dos movimentos sociais urbanos recomenda-se a leitura de Saule Júnior e Uzzo (2012), bem como de Comarú e Barbosa (2019), cujas análises contribuem significativamente para a compreensão crítica das disputas em torno da moradia e do espaço urbano.

<sup>32</sup> A dissertação de Santos (2014) realiza um estudo sobre o MOTU, examinando sua atuação no estado de Sergipe. Recomenda-se a leitura do autor para aprofundamento sobre o movimento social e suas dinâmicas na questão habitacional do contexto sergipano.

**Figura 7 – Mobilização do MOTU (2014)**



Fonte: Infonet, 2014.

Esses coletivos, enraizados nas franjas urbanas e nas margens do planejamento oficial, rompem com a lógica da reivindicação pontual. Em vez disso, enfrentam diretamente as engrenagens que produzem a segregação: a especulação imobiliária, a violência institucional, a financeirização da terra urbana e a apropriação privada dos bens públicos. Ao ocupar terrenos ociosos, promover mutirões autogestionários ou disputar políticas públicas, essas iniciativas não apenas denunciam a exclusão, mas propõem e constroem alternativas concretas à cidade desigual.

Em síntese, as mobilizações por moradia escancaram o esvaziamento democrático das políticas urbanas e revelam as contradições de uma cidade pensada prioritariamente para as camadas mais abastadas da sociedade capitalista. O direito à moradia não é uma concessão técnica, nem uma resposta administrativa, mas um terreno de disputa atravessado por interesses antagônicos. O que se gestou na resistência cotidiana das periferias nos anos 1970 desdobra-se, décadas depois, em uma insurgência urbana mais articulada, que recusa a neutralidade do urbanismo oficial e afirma a cidade como território político em constante (re)construção.

### **2.3 Política Habitacional pós-1988: a era da financeirização e a mercantilização do direito à moradia**

Analisando a trajetória da política habitacional no Brasil anteriormente à promulgação da Constituição Federal percebe-se que o reconhecimento do direito à moradia resultou de avanços graduais: desde pequenas iniciativas locais, passando pela criação de órgãos públicos específicos para habitação e pela efervescência dos movimentos sociais. Com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a CEF, em 1986, Rubin e Golfe (2014, p. 10) apontam que:

[...] o Brasil encontrava-se em uma situação complicada, pois o número de inadimplentes era elevado e o déficit habitacional ainda não havia sido solucionado. A questão habitacional continuava sendo problema e, dessa maneira, alternativas foram sendo elaboradas para diminuir a intensidade dos problemas urbanos.

Nesse cenário, ganharam força as iniciativas descentralizadas, conduzidas por estados e municípios, que buscaram atender às demandas habitacionais locais por meio de estratégias alternativas, como a realização de mutirões, a urbanização de assentamentos precários, a oferta de lotes urbanizados e ações voltadas à regularização fundiária e urbanística (CFESS, 2016). Já foi afirmado que o marco constitucional de 1988 representou um avanço importante, ao reconhecer formalmente a moradia como direito social e ao possibilitar a criação de instrumentos urbanísticos mais democráticos. No entanto, esses progressos institucionais foram rapidamente tensionados pela consolidação do modelo neoliberal no país que, a partir do final dos anos 1980, aprofundou e reconfigurou a já existente mercantilização da moradia, impulsionando a financeirização do setor habitacional.

Com a chegada de Collor de Mello à presidência, em 1990, o governo federal lançou o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que tinha como meta anunciada viabilizar a construção de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, com o objetivo de atender famílias com renda mensal média de até cinco salários-mínimos (Botega, 2008; Denaldi, 2003). O financiamento do programa foi estruturado com recursos provenientes do FGTS e envolvia a participação de empreiteiras privadas, sendo que cooperativas habitacionais (COHABs<sup>33</sup>), fundos de previdência e órgãos públicos atuarem como promotores dos projetos.

---

<sup>33</sup> As COHABs são empresas públicas ou sociedades de economia mista criadas pelos governos estaduais com o objetivo de planejar, financiar e executar programas de habitação popular, articulando recursos do BNH para viabilizar conjuntos habitacionais e infraestrutura urbana básica (Botega, 2008). Sua função era central na política habitacional durante o regime militar, pois operavam como intermediárias entre o governo federal e a população. Com a extinção do BNH, em 1986, as COHABs perderam sua principal fonte de financiamento e passaram de agentes promotores e executores de obras a órgãos assessores, reduzindo significativamente a

Todavia, o PAIH apresentou um prolongamento do prazo inicialmente previsto para sua execução, além de custos superiores aos estimados e a redução da meta de moradias, fatores que contribuíram significativamente para o insucesso da proposta. Conforme Azevedo (1996), o programa não conseguiu alcançar diversas metas previamente estabelecidas, visto que o custo médio das unidades financiadas superou o valor estipulado, os prazos foram prorrogados e a quantidade de moradias produzidas acabou sendo inferior ao planejado. Ademais, a distribuição regional da produção não respeitou os percentuais definidos pelo conselho do FGTS, sendo direcionada para atender a interesses de caráter clientelista.

O governo não conseguiu assegurar os recursos necessários, agravando ainda mais o cenário social. Dados da FJP (1995) apontam que em 1991 o déficit habitacional no Brasil atingia cerca de 4.988.371 unidades, sendo 3.357.583 de domicílios urbanos e 1.630.788 domicílios rurais. Nesse período, a população brasileira correspondia a 146.154.502 milhões de pessoas (IBGE, 1992). À primeira vista, tais números podem sugerir um déficit relativamente pequeno, representando apenas uma parte populacional; mas, ao analisar a estratégia capitalista de afastar essas famílias dos grandes centros urbanos, em áreas muitas vezes sujeitas a risco ambiental e precariedade de infraestrutura, evidencia-se uma tendência urbana marcada pela seleção de quem pode ocupar a cidade e quem fica às margens dela. Portanto, o déficit habitacional não pode ser entendido apenas como consequência da vulnerabilidade das famílias brasileiras, mas como reflexo de um projeto de cidade que naturaliza a exclusão e transforma a ausência de moradia digna em destino, e não em problema político a ser enfrentado.

Sabe-se que o governo Collor promoveu uma série de contrarreformas administrativas alinhadas à lógica neoliberal, que visavam reduzir o tamanho do Estado e reorganizar suas funções. Segundo Paz e Taboada (2010), uma das medidas mais significativas no campo da política urbana foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), responsável até então pela coordenação das políticas habitacionais e urbanas no país, então transferidas para o Ministério da Ação Social (MAS). Isso representou uma mudança não apenas administrativa, mas também simbólica e conceitual, uma vez que, ao deslocar a política habitacional para uma pasta voltada à assistência social, o governo Collor reforçou a ideia de que o acesso à moradia deveria ser tratado como uma questão de vulnerabilidade

individual, e não como um direito social estruturante, vinculado ao planejamento urbano e à função social da cidade.

Tal estratégia demonstra a reorientação do Estado brasileiro, que passa a assumir o papel de mediador dos interesses privados, abrindo espaço para que o setor imobiliário<sup>34</sup> e financeiro se tornaram os principais protagonistas na produção do espaço urbano. Dessa forma, o governo Collor não apenas dá continuidade à histórica transferência de responsabilidades do Estado para o setor privado, mas também explicita o aprofundamento do processo de captura da política habitacional pelo capital imobiliário. Sob esse viés, Maricato (2015, p. 23) expõe a ideia de que:

Os capitais que ganham com a produção e exploração do espaço urbano agem em função do seu valor de troca. Para eles, a cidade é a mercadoria. É um produto resultante de determinadas relações de produção. Se lembramos que a terra urbana, ou um pedaço de cidade, constitui sempre uma condição de monopólio - ou seja, não há um trecho ou terreno igual a outro, e sua localização não é reproduzível - estamos diante de uma mercadoria especial, que tem o atributo de captar ganhos sob a forma de renda. A cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central.

O avanço das ideias neoliberais no Brasil, até sua consolidação com FHC, constituiu-se como uma força motriz para o esvaziamento do conteúdo substantivo do direito à moradia, reduzindo-o a uma formalidade jurídica dissociada de sua efetivação concreta. A moradia deixa de ser um direito (embora assim permaneça na formalidade jurídica) e passa a funcionar como uma engrenagem da reprodução do capital, subordinada às dinâmicas do mercado financeiro e imobiliário. O Estado, que deveria atuar como garantidor desse direito, assume uma postura de mediação dos interesses privados, operando como um verdadeiro corretor do mercado imobiliário. As políticas públicas passam a priorizar a rentabilidade dos grandes agentes do setor, sejam empreiteiras, fundos de investimento e/ou incorporadoras, em detrimento do combate ao déficit de moradias.

Em 1995<sup>35</sup> FHC consolidou um modelo descentralizado de política habitacional, fundamentado na valorização da gestão local e na ampliação do papel dos entes subnacionais.

---

<sup>34</sup> O setor imobiliário corresponde ao conjunto de atividades econômicas ligadas à produção, compra, venda, locação e administração de imóveis, abrangendo tanto o mercado residencial quanto o comercial (Costa, 2022). Trata-se de um segmento diretamente vinculado à dinâmica urbana e à valorização da terra, no qual predominam práticas de especulação e financeirização, que transformam a moradia e a cidade em mercadorias sujeitas às lógicas de rentabilidade do capital.

<sup>35</sup> A política habitacional no governo FHC esteve inicialmente sob responsabilidade da Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento (1995–1999). Posteriormente, essa atribuição foi transferida para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada diretamente à Presidência da República

Embora tenha representado um avanço institucional, também contribuiu para a fragmentação das ações e a permanência da lógica de mercado. Nas fases posteriores do governo FHC este modelo materializou-se em programas como o Pró-Moradia<sup>36</sup>, voltado à urbanização de áreas degradadas, e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>37</sup>, criado em 2001 para a produção de unidades habitacionais destinadas ao arrendamento, ambos financiados majoritariamente com recursos do FGTS (Rubin & Bolfe, 2014). Em seu primeiro ano de execução, o PAR recebeu R\$ 426.349.064,66 em investimentos, resultando no financiamento de 20.315 unidades habitacionais (CEF, 2005; Ministério das Cidades, 2005 *apud* Bonates, 2008). Apesar desses avanços e limitações, as intervenções adotadas por FHC abriram caminho para as transformações que viriam a ocorrer nos governos subsequentes.

A nova postura governamental no início dos anos 2000 refletiu as demandas históricas da sociedade brasileira, que sempre esteve marcada pelo déficit habitacional. No referido ano de 2000, segundo dados do Governo Federal, 88,2% do déficit urbano estava concentrado entre famílias de baixa renda, com até cinco salários-mínimos, localizando-se, sobretudo, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, revelando não apenas a magnitude da precariedade habitacional, mas também sua forte concentração espacial nas camadas mais vulneráveis da população (Brasil, 2004).

---

(1999–2002), o que sinaliza mudanças na centralidade política do tema dentro da estrutura governamental (CFESS, 2016).

<sup>36</sup> O Pró-Moradia foi estruturado para assegurar o direito à moradia digna para famílias em “situação de vulnerabilidade social, cuja renda mensal seja de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta” (CEF, 2015). Assim, possibilitaria a execução de projetos voltados à urbanização de assentamentos precários, priorizando intervenções como implantação de infraestrutura básica (água, esgoto, drenagem, pavimentação), regularização fundiária e melhorias habitacionais. Embora a proposta parecesse um avanço, ao incorporar o princípio da gestão descentralizada e participativa, inclusive com previsão de colegiados estaduais para deliberação sobre os projetos, sua execução foi limitada, tanto pela burocracia envolvida quanto pela restrição orçamentária, o que comprometeu sua abrangência e efetividade (Rubin; Bolfe, 2014).

<sup>37</sup> Criado através da lei 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, o programa consistia na produção de unidades habitacionais pela iniciativa privada, financiadas com recursos do FGTS, da União e de fundos em extinção, sendo posteriormente arrendadas a famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos por um período de 15 anos, ao final do qual o imóvel poderia ser adquirido de forma definitiva; até o final de 2000, o fundo financeiro específico criado pela CEF comprava imóveis de construtoras ou incorporadoras no valor de até R\$ 20 mil para esse fim (Brasil, 2001; Denaldi, 2003). Apesar da aparência inovadora, o PAR foi criticado por reforçar a lógica de mercado, ao privilegiar grandes construtoras e promover conjuntos habitacionais em áreas periféricas e com pouca integração urbana. O respectivo modelo de arrendamento comprometeu a segurança da posse, já que o(a) morador(a) não era considerado(a) proprietário(a) durante o período contratual, o que gerou tensões e insegurança para muitas famílias.

Diante desse cenário, o Estatuto da Cidade<sup>38</sup>, aprovado na segunda metade do segundo mandato de FHC por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, representou um marco jurídico fundamental para a política urbana brasileira. Embora a proposta tivesse sido inicialmente aprovada no Senado, em 1990, sua tramitação se estendeu por quase duas décadas, refletindo a complexidade política e institucional do país (Denaldi, 2003). Sua promulgação marcou o início da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, ao estabelecer diretrizes gerais para a política urbana. O texto legal do Estatuto “[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2008). Nesse sentido, o Estatuto da Cidade define as diretrizes gerais da política urbana, deixando explícito que:

Art. 2 A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais [...] (Brasil, 2008, p. 16).

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) à Presidência da República marcou um novo capítulo. Entre 2003 e 2005 o PAR<sup>39</sup> passou por reformulações

---

<sup>38</sup> Vale destacar que o Estatuto da Cidade foi resultado de um longo processo de construção coletiva, amplamente mobilizado e impulsionado pelo MNRU, que articulou diversos atores sociais em defesa do direito à cidade e da função social da propriedade.

<sup>39</sup> A CEF (2024) destaca que a partir de 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o PAR deixou de adquirir novos imóveis, concentrando suas ações apenas na venda ou transferência das unidades já adquiridas antes do PMCMV. Na prática, o PMCMV passou a ser a principal política habitacional do país, oferecendo subsídios e financiamentos facilitados para a aquisição da casa própria, especialmente para famílias de baixa renda, enquanto o PAR passou a ter função residual, mantendo apenas o arrendamento e a administração das unidades já existentes.

significativas, com o objetivo declarado de ampliar o acesso à moradia para famílias de menor renda. Os recursos alocados ao programa nesse período variaram de R\$ 1.113.903.023,06 em 2003 para R\$ 307.400.000,00 em 2005, sendo que, nesse intervalo, apenas 88.611 unidades habitacionais foram financiadas (CEF, 2005; Ministério das Cidades, 2005 *apud* Bonates, 2008). Tal redução de cerca de 70% nos investimentos, acompanhada da queda no número de unidades produzidas, contrasta com a proposta de ampliação do acesso, revelando a limitação prática na capacidade de execução do programa.

Bonates (2008) escreve que a principal mudança foi a criação do PAR 2, destinado a famílias com renda de até quatro salários-mínimos, com taxa de arrendamento reduzida e padrões de construção com custo e especificações técnicas inferiores ao PAR 1. O programa passou a destinar metade dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)<sup>40</sup> ao PAR 2, permitindo participação de associações habitacionais, mobilidade entre unidades e antecipação da compra do imóvel. A faixa de renda do público-alvo variou de R\$ 1.800 a R\$ 2.800, com alterações administrativas na gestão e normas da CEF (Bonates, 2008).

É importante salientar que, em 2003, o salário-mínimo correspondia a R\$ 240,00, enquanto, em 2005, passou para R\$ 300,00, representando um aumento nominal de apenas R\$ 60,00 no período (Brasil, 2003; Brasil, 2005b). Diante disso, conclui-se que, embora o PAR 2 tenha se proposto a ampliar o alcance social da política habitacional, o programa permaneceu distante da realidade econômica da maior parte dos(as) trabalhadores(as) brasileiros(as), ao manter o arrendamento como principal forma de acesso à propriedade, preservando características do mercado imobiliário na implementação das unidades habitacionais. Como se observa, o valor do rendimento era muito alto para os padrões da população da época. De acordo com dados do IBGE (2003, 2005), provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)<sup>41</sup>, aproximadamente 28% das pessoas ocupadas recebiam até um salário-mínimo no período, proporção que se manteve estável entre 2003 e 2005.

É possível inferir, portanto, que grande parte dessa população sequer se enquadrava nos critérios de renda do PAR 2. O teto de R\$ 1.800 a R\$ 2.800 correspondia a rendimentos muito superiores à realidade da classe trabalhadora, beneficiando segmentos com renda acima

---

<sup>40</sup> É um fundo contábil criado pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, com recursos da União e administrado pela Caixa Econômica Federal, destinado ao financiamento de construção, aquisição ou requalificação de imóveis para programas habitacionais, como o PAR e, posteriormente, o PMCMV (CEF, 2024).

<sup>41</sup> A PNAD foi substituída pela PNAD-C em 2012, que passou a ser realizada de forma trimestral e permanente, enquanto a anterior era aplicada anualmente.

da média nacional e, paradoxalmente, excluindo justamente os grupos em situação de maior vulnerabilidade habitacional.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com a finalidade anunciada de “[...] ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades” (Maricato, 2006, p. 214). A criação do ministério simbolizou o resgate do papel do governo federal na coordenação e formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento urbano e habitacional, além de representar uma vitória das lutas históricas dos movimentos sociais urbanos<sup>42</sup>. Essa iniciativa abriu caminho para a formulação de políticas mais estruturadas, culminando em 2004 com a instituição da Política Nacional de Habitação (PNH), a qual estabeleceu objetivos estratégicos que refletiam a amplitude de seus compromissos: universalizar o acesso à moradia digna, promover a urbanização e regularização de assentamentos precários, fortalecer o papel do Estado na regulação do setor privado e tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, dentre outros (Brasil, 2004).

A PNH representou mais do que uma reorganização administrativa: configurou-se como uma tentativa de romper com a fragmentação e a ausência de continuidade histórica que sempre marcaram a política habitacional brasileira, ao articular instrumentos como o Sistema Nacional de Habitação (SNH)<sup>43</sup> e o Plano Nacional de Habitação<sup>44</sup>. A proposta supõe instituir um planejamento de longo prazo, ancorado em princípios de integração federativa e de gestão democrática, superando a lógica de programas pontuais e de curto alcance (Maricato, 2006). Esse desenho institucional conferiu maior centralidade ao papel do Estado, tanto na indução do mercado quanto na regulação de interesses privados, evidenciando um esforço de reposicionar a moradia como direito social e não apenas como mercadoria. Contudo, ainda que inovadora em seus objetivos, a efetividade da PNH permaneceu tensionada pela

---

<sup>42</sup> A criação do Ministério das Cidades contou com 12 representantes, entre especialistas e lideranças sociais, além da escuta de diversos setores da sociedade, refletindo as lutas urbanas das décadas de 1970/1980 (Maricato, 2006).

<sup>43</sup> O SNH, instituído pela Lei nº 11.124/2005, constitui-se como um mecanismo de articulação PNH, organizado em dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), destinado ao atendimento das famílias de baixa renda, e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), voltado às camadas com maior capacidade de pagamento. Seu objetivo central é integrar ações habitacionais entre União, estados e municípios, buscando superar a fragmentação histórica da política habitacional brasileira (Brasil, 2005a).

<sup>44</sup> O Plano Nacional de Habitação estabelece metas, estratégias e prioridades para reduzir o déficit habitacional e promover a urbanização de assentamentos precários. O plano articula ações entre os níveis federal, estadual e municipal, fortalece o papel do Estado na regulação do setor privado e prioriza o atendimento a famílias de baixa renda, buscando integrar políticas de moradia, infraestrutura e desenvolvimento urbano (Brasil, 2004).

permanência das dinâmicas de financeirização do setor imobiliário e pela dificuldade de universalização em um contexto de profundas desigualdades socioeconômicas.

Complementando esses avanços, em 2009 foi criado, por meio da Lei nº 11.977, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que se propôs a estabelecer “[...] um leque amplo de estratégias para favorecer a aquisição da moradia, por meio do subsídio associado ou não à concessão de crédito” (Brasil, 2013, p. 8). O programa constituiu-se como um dos principais marcos do governo Lula, e se propunha a simbolizar a consolidação de uma nova política habitacional de alcance nacional. Todavia, Rolnik (2019) aponta que o PMCMV também refletiu os esforços do Estado para conter os efeitos da crise econômica internacional, de 2008<sup>45</sup>, funcionando como um instrumento de estímulo à economia brasileira. Sua estrutura foi desenhada de modo a movimentar o mercado financeiro e aquecer o setor da construção civil, tradicionalmente utilizado como mecanismo de reação a períodos de recessão, sobretudo por empregar mão de obra de baixa qualificação e gerar efeitos multiplicadores na economia.

Nessa mesma direção, Nunes e Nascimento (2024) argumentam que a política habitacional brasileira expressa uma atuação estratégica do Estado na sustentação da acumulação capitalista, ao destinar recursos públicos e incentivos fiscais ao setor imobiliário sob o discurso de enfrentamento da questão social. Iniciativas como o PMCMV cumprem uma dupla função: amenizam tensões sociais por meio da promessa de acesso à moradia, enquanto reorganizam o espaço urbano de acordo com os interesses do mercado, legitimando novas formas de segregação e especulação fundiária. Assim, menos que uma política social, o PMCMV consolidou-se como um mecanismo de governança econômica e territorial, pensado para estabilizar a economia em contexto de crise e reforçar o papel do capital na estrutura urbana.

O programa foi estruturado em duas fases: na primeira fase tinha-se como objetivo contratar um milhão de unidades habitacionais para famílias com renda de até dez salários-mínimos, com recursos estimados em R\$ 34 bilhões, distribuídos entre subsídios, infraestrutura e investimentos na cadeia produtiva conforme o déficit habitacional regional

---

<sup>45</sup> A crise financeira internacional de 2008 teve início nos Estados Unidos, a partir do colapso do mercado imobiliário e das hipotecas de alto risco, o que desencadeou a falência de grandes instituições financeiras e uma profunda retração do crédito global. Para Harvey (2011, 13), ela é considerada a mãe de todas as crises que “[...] deve ser vista como o auge de um padrão de crises financeiras que se tornaram mais frequentes e mais profundas ao longo dos anos, desde a última grande crise do capitalismo nos anos 1970 e início dos anos 1980[...]”. Seus efeitos repercutiram em diferentes economias, inclusive na brasileira, que, embora menos atingida diretamente, implementou medidas de estímulo fiscal e crédito para conter a desaceleração e preservar o nível de emprego.

(Brasil, 2013). Para tornar a aquisição compatível com a capacidade de pagamento das famílias, o programa estabeleceu o pagamento da primeira parcela apenas na entrega do imóvel, entrada opcional nos financiamentos, redução de risco via Fundo Garantidor, barateamento do seguro, incentivos fiscais e refinanciamento parcial em caso de perda de renda.

Além dessas diretrizes operacionais, o PMCMV foi estruturado a partir de uma lógica de segmentação social, dividindo os beneficiários em faixas de renda que determinavam o tipo de subsídio, o valor do financiamento e as condições de acesso. Essa estratificação não apenas organizava o público-alvo, mas também refletia as hierarquias sociais e econômicas presentes no espaço urbano brasileiro. De um lado, buscava-se viabilizar o acesso à moradia para famílias de baixa renda, de outro, mantinha-se o programa dentro dos limites da rentabilidade do setor imobiliário, garantindo a participação do capital privado em todas as etapas da produção habitacional. A tabela a seguir apresenta as faixas de renda definidas na primeira fase do programa:

**Tabela 1 – Faixas de Renda do PMCMV (2009)**

<b>Faixa</b>	<b>Renda Familiar Urbana</b>
Faixa 1	Até R\$ 1.395,00
Faixa 2	Até R\$ 2.790,00
Faixa 3	Até R\$ 4.650,00

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2009).

Na segunda fase, o programa ampliou seu escopo e redefiniu<sup>46</sup> as faixas de renda<sup>47</sup> dos(as) beneficiários(as), buscando segmentar de forma mais precisa o público-alvo, mantendo, contudo, a lógica de diferenciação por renda e a centralidade do mercado na execução da política habitacional.

<sup>46</sup> Cabe pontuar que, no ano de 2012, a Faixa 2 correspondia a famílias com renda de até R\$ 3.100,00, enquanto a Faixa 3 abrangia rendas entre R\$ 3.100,01 e R\$ 5.000,00 (Brasil, 2013). Essas variações resultaram de reajustes periódicos promovidos pelo governo federal, visando acompanhar a inflação e ampliar o público atendido pelo programa.

<sup>47</sup> O presente estudo concentra-se no contexto urbano, considerando que as políticas habitacionais analisadas foram implementadas predominantemente em cidades, voltadas à produção de moradias subsidiadas, à expansão do crédito habitacional e à reorganização do espaço urbano. Nesse sentido, a análise se articula ao conceito de direito à cidade, centrando-se na apropriação, uso e acesso equitativo ao espaço urbano. Ressalta-se que a escolha pelo contexto urbano não desmerece a luta por terra e por direitos territoriais no meio rural, que seguem lógicas distintas e envolvem políticas agrícolas e de reforma agrária, estando fora do escopo desta pesquisa. Por esse motivo, não serão analisadas as faixas de renda do PMCMV em áreas rurais.

**Tabela 2**– Faixas de Renda do PMCMV (2013)

<b>Faixa</b>	<b>Renda Familiar Urbana</b>
Faixa 1	Até R\$ 1.600,00
Faixa 2	Até R\$ 3.275,00
Faixa 3	Entre R\$ 3.275,01 a R\$ 5.000,00

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2013).

Essas alterações nos limites de renda, que continuaram a ocorrer nas fases subsequentes do programa, estão diretamente relacionadas às variações do salário mínimo, aos índices de inflação e às estratégias de ajuste fiscal do Estado. Porém, tais reajustes não garantiram a inclusão efetiva das famílias em situação de maior vulnerabilidade, uma vez que o acesso à moradia permanece condicionado à capacidade de financiamento, excluindo a classe trabalhadora com rendimentos informais ou abaixo do mínimo necessário para ingressar nas faixas do programa.

A segmentação por faixas de renda, apresentada como mecanismo de equidade, operou, na verdade, como uma forma de legitimar a seletividade do acesso, transformando desigualdades estruturais em parâmetros técnicos. Assim, o PMCMV manteve a tradição histórica da política habitacional brasileira: oferecer respostas limitadas e compensatórias à questão social, preservando o controle do mercado sobre a produção e a apropriação do espaço urbano. A retórica da inclusão acabou mascarando a reprodução da exclusão pois, enquanto se prometia moradia digna, consolidava-se um modelo que privilegia a rentabilidade do capital imobiliário.

O critério de segmentação por perfil de beneficiários, definido pelas faixas de renda, mostrou-se restritivo, especialmente na Faixa 1, deixando de contemplar parcelas significativas da população em situação de vulnerabilidade extrema, que muitas vezes possuem renda informal ou flutuante e cujos ganhos temporários podem excluir o acesso ao programa. A vinculação do benefício à capacidade de financiamento familiar, mesmo nas faixas de menor renda, reforça desigualdades sociais: famílias com menor capacidade de poupança ou dependentes integralmente de subsídios continuaram marginalizadas, enquanto aquelas com rendimentos relativamente mais estáveis, ainda que modestos, tiveram prioridade.

A disparidade entre os parâmetros do programa e a realidade socioeconômica brasileira torna-se evidente ao observar os dados do período: em 2009, o salário-mínimo

correspondia a R\$ 465,00 e, em 2010, passou para R\$ 510,00, enquanto 25% da população recebia até R\$ 188,00 e metade vivia com até R\$ 375,00, valores inferiores ao salário-mínimo vigente (Agência IBGE Notícias, 2011), e incompatíveis com os requisitos do programa.

A discrepância entre a renda média da população e os critérios exigidos pelo programa torna-se ainda mais clara ao se observar os indicadores de pobreza de 2009. Segundo Osorio *et al.* (2011), pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a população brasileira ultrapassava 191 milhões de habitantes, dos quais cerca de 9 milhões (4,7%) viviam em extrema pobreza e 18 milhões (9,4%) eram considerados pobres. Esses índices ilustram o descompasso entre a estrutura de renda nacional e os critérios de elegibilidade do programa, que se mostravam restritivos diante da dimensão da vulnerabilidade social existente no país.

Além disso, a expansão do crédito habitacional impulsionou a valorização imobiliária. Conforme Sallowicz (2010), nos primeiros quatro meses de 2010 a CEF concedeu R\$ 21,17 bilhões em financiamentos habitacionais, 124% a mais que no mesmo período do ano anterior, impulsionada pelo aumento do crédito, juros reduzidos e pelo próprio programa habitacional. Apesar de facilitar o acesso à moradia para parte da população, essa expansão do crédito contribuiu para o aumento acelerado dos preços, permitindo que o mercado incorporasse valores mais altos. Em São Paulo, por exemplo, os preços de casas e apartamentos novos subiram entre 30% e 40% em cinco anos, acima da inflação do período (Sallowicz 2010), evidenciando que, mesmo com subsídios e facilidades de financiamento, a moradia continuava inacessível para grande parte das famílias de baixa renda.

Porcionato (2017) assevera que o mercado da construção civil não é apenas um fenômeno econômico, mas uma construção social, mediada pelas políticas públicas, pelo crédito habitacional e pelas relações burocráticas e afetivas entre Estado, empresas e consumidores(as). O Estado atua não apenas como legislador, mas também como articulador político, criando demanda e incentivando o crédito para diversos segmentos. Apesar de facilitar parcialmente o acesso à moradia, a expansão do crédito habitacional contribui para a valorização imobiliária e para a elevação dos preços, tornando os imóveis ainda inacessíveis para grande parte da população de baixa renda.

O PMCMV materializou/materializa um modelo de política habitacional alinhado às diretrizes neoliberais, nas quais o Estado atua transferindo recursos públicos para o setor privado sob a justificativa da inclusão social. Com isso, expandiu-se o mercado da construção civil e fortaleceu-se um regime de acumulação centrado no crédito imobiliário, convertendo a

moradia em oportunidade de valorização do capital. Como destaca Fontes (2009, p. 27), “o exacerbado processo atual de ‘mercantilização’ é, de fato, um dos mais violentos momentos de expropriação social”.

Ao longo dos anos, o salário-mínimo brasileiro passou por aumentos nominais, mas insuficientes para acompanhar de forma proporcional o aumento do custo de vida, especialmente em regiões urbanas e periféricas, nas quais despesas com alimentação, transporte, energia e moradia pressionam fortemente o orçamento das famílias de menor renda. Junto a essas transformações o PMCMV permaneceu ajustando suas faixas.

Com o passar dos anos e diante de mudanças políticas, em 2020 — durante o governo de Jair Bolsonaro — o PMCMV foi extinto, sendo substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). A reformulação alterou a estrutura de financiamento e substituiu as antigas faixas de renda por grupos, redefinindo a forma de enquadramento dos beneficiários (Agência Senado, 2021). Tal reformulação deslocou o foco da política habitacional, que passou a priorizar famílias com maior capacidade de pagamento, reduzindo o alcance social e a efetividade na diminuição do déficit habitacional qualitativo e quantitativo entre a população de baixa renda. Além disso, o enfraquecimento das ações voltadas à urbanização de assentamentos precários, à regularização fundiária e à produção social da moradia demonstrou o esvaziamento do componente social e territorial da política habitacional, que passou a operar profundamente sob uma lógica de gestão tecnocrática e mercadológica. Sobre essa mudança na política habitacional, observa-se, na Tabela 3, a nova classificação e abrangência adotada pelo programa durante o governo Bolsonaro:

**Tabela 3 – Grupos do PCVA (2020)**

<b>Faixa</b>	<b>Renda Familiar Urbana</b>
Grupo 1	Até R\$ 2.000
Grupo 2	Entre R\$ 2.000 a R\$ 4.000
Grupo 3	Entre R\$ 4.000 a R\$ 7.000

Fonte: Elaboração própria com base em CNM (2020).

A comparação entre o PMCMV (2013) e o PCVA (2020) evidencia um duplo movimento de ampliação das faixas de renda, que, na reformulação, passaram a ser denominadas grupos. O antigo enquadramento da Faixa 1 foi reajustado para o Grupo 1, com limite de renda familiar ampliado de R\$ 1.600,00 para R\$ 2.000,00, enquanto o teto da antiga Faixa 3 saltou de R\$ 5.000,00 para R\$ 7.000,00. À primeira vista, esses aumentos poderiam

sugerir um esforço de atualização e ampliação do acesso. No entanto, o reajuste, sobretudo nos grupos de renda mais alta, revela um deslocamento do foco social, favorecendo famílias com maior capacidade de pagamento.

Evidencia-se, portanto, que o reajuste não foi proporcional: o maior benefício concentrou-se justamente nas rendas mais altas, contrariando o princípio de prioridade social que deveria orientar a política habitacional. Essa diferença, que pode parecer meramente técnica, tem consequências estruturais. Ao ampliar de forma mais expressiva o teto do Grupo 3, o programa direciona recursos e oportunidades de financiamento para grupos com maior estabilidade econômica, reduzindo o alcance entre as famílias de baixa renda, que já era precário.

Essa mudança de orientação se tornou ainda mais evidente nos anos seguintes. Em 2022, o governo Bolsonaro destinou apenas R\$ 82,3 milhões para o PCVA na proposta orçamentária de 2023, valor 93% inferior ao orçamento do ano anterior (R\$ 1,2 bilhão), configurando o menor montante desde a criação do PMCMV (Doca, 2022). O corte afetou diretamente as famílias com renda de até R\$ 1,8 mil, justamente aquelas sem condições de assumir um financiamento, e interrompeu a construção de novas unidades habitacionais voltadas a esse público.

Posteriormente, o PMCMV “voltou, por meio da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, convertida na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, com adoção de novas práticas” durante o governo Lula, cuja finalidade principal indicada é/era oferecer incentivos à construção e aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de moradias rurais (Brasil, 2023a, 2023b). O programa estruturou-se de maneira a atender diferentes perfis de beneficiários, considerando as condições econômicas das famílias. Entretanto, conforme disposto no Art. 5º, as faixas de renda permaneceram inalteradas em relação ao período anterior à sua extinção.

**Tabela 4 – Faixas de Renda do PMCMV (2023)**

<b>Faixa</b>	<b>Renda Familiar Urbana</b>
Faixa 1	Até 2.640,00
Faixa 2	Entre R\$ 2.640,01 a R\$ 4.400,00
Faixa 3	Entre R\$ 4.400,01 a R\$ 8.000,00

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2023a).

O PMCMV oferece diferentes modalidades de apoio financeiro para facilitar o acesso à habitação popular, tanto nas cidades quanto em áreas rurais. Ele combina subsídios governamentais e financiamentos com juros reduzidos, inferiores aos praticados pelo mercado imobiliário. Para as famílias de menor renda, classificadas na Faixa 1, o crédito é custeado com recursos públicos não reembolsáveis e sem incidência de juros, o que possibilita o custeio quase total do valor do imóvel. Já nas Faixas 2 e 3, o programa opera com recursos do FGTS, que possuem encargos maiores por demandarem o retorno do financiamento e o pagamento de juros. Apesar de seu caráter social e do subsídio significativo, a experiência prática demonstra que o acesso à moradia não elimina integralmente as dificuldades financeiras das famílias atendidas, já que um fato intrigante está no elevado índice de inadimplência nessa política.

Muitas famílias não conseguem honrar os pagamentos, comprometendo parcela significativa da renda familiar e colocando em risco a manutenção da moradia. Segundo dados publicados pelo jornal Gazeta do Povo (2014), em 2014, 17,5% das famílias com renda de até R\$ 1,6 mil apresentavam atrasos superiores a 90 dias nas prestações do PMCMV.

Por mais que o governo ofereça subsídios para facilitar o acesso à política habitacional para pessoas com renda inferior à Faixa 1 e estabeleça parcelas consideradas baixas, essa medida, isoladamente, não garante a efetiva inclusão social. Muitos potenciais beneficiários ainda enfrentam barreiras econômicas, burocráticas e sociais que dificultam a adesão, como a instabilidade de renda, a informalidade do trabalho, o endividamento e a falta de informação ou orientação sobre os programas. O simples oferecimento de parcelas reduzidas funciona mais como um paliativo do que como uma solução efetiva, uma vez que atua apenas no nível micro, sem promover transformações no âmbito macrossocial.

Ainda em 2014, o “[...] Ministério das Cidades informou, em nota, que promove “ações educativas” para orientar os beneficiários a pagar em dia”. (Gazeta do Povo, 2014). No entanto, tal posicionamento tende a minimizar o problema: a inadimplência elevada ocorre justamente porque a conta das famílias não fecha.

A situação se agravou nos últimos anos, visto que em 2023 a inadimplência entre as famílias da Faixa 1 do programa atingiu 45% dos contratos, o maior índice já registrado (Marchesini, 2023). O fato de as prestações não se adequarem à capacidade real de pagamento dos beneficiários transparece que o programa não atende de forma efetiva aqueles que mais necessitam de subsídios ou condições diferenciadas para a aquisição da moradia. Dessa forma, a inadimplência não deve ser interpretada como descaso das famílias, mas como

indicativo das limitações estruturais do programa frente a vulnerabilidade socioeconômica dos(as) beneficiários(as) de baixa renda. O não pagamento das parcelas pode gerar sérias consequências: cobrança de multas e juros, inclusão em cadastros de restrição ao crédito e, finalmente, a perda do imóvel.

Com o tempo, o programa passou a incorporar prioridades adicionais, buscando contemplar diferentes dimensões da vulnerabilidade social e econômica. Entre as diretrizes estabelecidas, destacam-se a priorização de famílias chefiadas por mulheres; a inclusão de pessoas com deficiência (PcD), idosas ou em tratamento de doenças crônicas; o atendimento a vítimas de desastres naturais, de violência doméstica e de deslocamentos involuntários; além da atenção a famílias em situação de rua e a povos tradicionais e quilombolas (Brasil, 2023a).

As prioridades estabelecidas pelo programa têm como objetivo identificar e atender, primeiro, famílias e indivíduos em maior situação de vulnerabilidade social, como também garantir que os recursos limitados do programa, como subsídios, financiamentos ou moradia temporária, cheguem primeiro àqueles(as) que enfrentam maiores dificuldades, promovendo acesso à moradia adequada e adaptada às condições de cada grupo. Isso indica que a política reconhece as múltiplas dimensões da vulnerabilidade social, mas sua operacionalização continua a privilegiar critérios econômicos, limitando a efetividade do programa na redução do déficit habitacional e na promoção de equidade social, racial e de gênero.

Nesse contexto de retomada e reestruturação, o Ministério das Cidades publicou a Portaria nº 1.248, que introduziu um conjunto de medidas voltadas à atualização e ao fortalecimento do PMCMV. A portaria incorporou dispositivos das Leis nº 11.977/2009 e nº 14.620/2023, ampliando o alcance social dessa política social. Entre as principais inovações, destacam-se a isenção da participação financeira para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a redução do número de prestações de 120 para 60 meses nas unidades contratadas pelo Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)<sup>48</sup> e a diminuição da contrapartida de 4% para 1% no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)<sup>49</sup>, medidas que reforçam o caráter social do

---

<sup>48</sup> O PNHU é uma iniciativa do governo federal brasileiro como parte do PMCMV. Seu objetivo é promover o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda em áreas urbanas, por meio da produção, aquisição e requalificação de unidades habitacionais, além de oferecer assistência técnica para garantir qualidade e adequação das construções (Brasil, 2009).

<sup>49</sup> Possui a finalidade de subsidiar a produção ou reforma de moradias para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por meio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do FGTS (Brasil, 2009).

programa e buscaram ampliar sua efetividade junto às populações mais vulneráveis (Brasil, 2023c).

**Figura 8**– Retomada do PMCMV (2023)



Fonte: O Globo, 2024.

A política habitacional, ao manter-se ancorada na lógica mercantilista, não resolve o déficit estrutural, reproduzindo exclusão e precariedade para os mais vulneráveis, ainda que estes sejam menos expostos do que as frações que sequer são contempladas na tessitura desta política habitacional monetarista.

Em 2025, sob o terceiro governo Lula (2023-2026), o programa passou por nova reformulação. Segundo a Máximo (2025), repórter da Agência Brasil, o governo federal aprovou, em abril daquele ano, a criação da Faixa 4 do PMCMV, destinada a famílias com renda mensal entre R\$ 8 mil e R\$ 12 mil. Assim, o programa deu mais um passo em direção ao atendimento da classe média, ampliando o público-alvo originalmente voltado às camadas populares. Não seria a hora de incorporar uma Faixa 0, destinada a quem tem renda muito mais baixa, e com novos critérios, mais sociais e menos financeiros? Em vez disso, a medida, aprovada pelo Conselho Curador do FGTS, permite o financiamento de imóveis de até R\$ 500 mil, com juros anuais de 10,5%, inferiores às taxas praticadas pelo mercado. O destaque da matéria é o caráter expansionista e econômico da iniciativa, que busca estimular o setor da

construção civil e ampliar o acesso ao crédito imobiliário, com previsão de beneficiar 120 mil famílias apenas em 2025 (Máximo, 2025).

Entretanto, do ponto de vista social, essa reformulação suscita críticas importantes. Ao direcionar recursos subsidiados a famílias de renda mais elevada o programa se afasta de seu público original, reforçando um padrão histórico de deslocamento do foco habitacional das classes populares para os estratos médios da população. A seguir, apresenta-se a Tabela 4, que sintetiza as faixas de renda definidas pelo PMCMV em 2025:

**Tabela 5 – Faixas de Renda do PMCMV (2025)**

<b>Faixa</b>	<b>Renda Familiar Urbana</b>
Faixa 1	Até R\$ 2.850,00
Faixa 2	Entre R\$ 2.850,01 a R\$ 4,700
Faixa 3	Entre R\$ 4.700,01 a R\$ 8,600
Faixa 4	Entre R\$ 8.000 a R\$ 12.000

Fonte: Elaboração própria com base em Máximo (2025).

Com o passar dos anos, observa-se que os reajustes nas faixas de renda do PMCMV acompanharam, em parte, a elevação nominal do salário-mínimo e as variações macroeconômicas, apresentando-se como uma tentativa de atualização dos critérios de acesso. Ora, essa adequação não se traduz na ampliação real da inclusão habitacional das camadas populares. Ao contrário, o programa passou progressivamente a abranger segmentos amplos da classe média, por meio da criação de faixas superiores e da ampliação dos tetos de financiamento, sem reduzir de forma efetiva as barreiras de entrada para grupos em situação de vulnerabilidade social, com rendas informais ou flutuantes. Se o objetivo de um programa habitacional é atender a quem realmente necessita de moradia, por que não priorizar de forma efetiva aqueles(as) atingidos(as) pelas expressões da questão social, como mães solo, pessoas negras e outros indivíduos historicamente afetados?

Por fim, a política habitacional ganhou, ainda, uma nova configuração com o lançamento, em 2025, do novo modelo de crédito imobiliário. A medida ampliou o limite para o financiamento de imóveis de R\$ 1,5 milhão para R\$ 2,25 milhões e permite que os bancos utilizem uma parte maior dos recursos da poupança e dos depósitos compulsórios (valores que antes ficavam retidos no Banco Central) para conceder crédito habitacional viabilizando a

liberação imediata de aproximadamente R\$ 36,9 bilhões em empréstimos, com expectativa de alcançar R\$ 111 bilhões no primeiro ano de vigência (Freitas; Lima, 2025).

Na prática, essa “expansão” representa a entrada de novos agentes e mais recursos no mercado imobiliário, sem necessidade de aumento do gasto público. Trata-se de ampliar a capacidade de oferta de crédito, ou seja, permitir que mais famílias possam financiar imóveis, não por meio de subsídios diretos, mas pela liberação de capital privado que antes estava retido no sistema financeiro. A estratégia estimula o setor da construção civil e o consumo interno, funcionando como um mecanismo de dinamização econômica. O novo modelo, com juros limitados a 12% ao ano, é voltado principalmente à classe média, famílias com renda entre R\$ 8 mil e R\$ 12 mil, que de acordo com o presidente Lula ficam fora das faixas populares do PMCMV, mas também não têm acesso fácil ao crédito privado (Freitas; Lima, 2025).

A movimentação elitizante do programa evidencia uma inversão de prioridades: enquanto os subsídios e incentivos se expandem para famílias com maior estabilidade econômica, as populações de baixa renda continuam marginalizadas pelo modelo de crédito e pela lógica de rentabilidade que estrutura a política habitacional. Em vez de corrigir desigualdades históricas no acesso à moradia, a política reproduz a seletividade social, reafirmando a distância entre o discurso da inclusão e a prática de mercado que orienta sua execução.

Observa-se que as políticas habitacionais contemporâneas apresentaram avanços, mas continuam, em grande medida, sendo paliativas, repetindo limitações já vistas em governos anteriores. Nota-se que, apesar das conquistas evolutivas, também persistem retrocessos significativos, de modo que aqueles(as) que realmente necessitam de moradia permanecem sem acesso ou vivem em condições inadequadas — tema que será aprofundado no capítulo III.

Essa seletividade se torna ainda mais evidente quando se observa a distribuição de renda no país. De acordo com os dados preliminares do Censo Demográfico de 2022, divulgados pelo IBGE em outubro de 2025, 35,3% dos trabalhadores brasileiros recebem até um salário-mínimo mensal, enquanto apenas 7,6% têm rendimentos superiores a cinco salários-mínimos (Catto, 2025). Os números refletem a acentuada desigualdade de renda no país e a baixa capacidade de remuneração do mercado de trabalho, que mantém grande parte da força laboral em faixas salariais próximas ao mínimo legal. A disparidade também se expressa por recortes regionais, raciais e de gênero, revelando que homens, pessoas brancas e

residentes do Centro-Sul concentram os maiores rendimentos, enquanto mulheres, pessoas negras e habitantes das regiões Norte e Nordeste permanecem nas faixas mais baixas.

A evolução do valor da casa própria ao longo dos anos revela que, apesar da elevação do salário-mínimo, o poder de compra das famílias mais vulneráveis permaneceu insuficiente para acessar moradias dignas sem subsídios significativos. Pavan (2025)<sup>50</sup> ressalta que “os preços dos imóveis residenciais saltaram quase 8% em 2024, a maior alta desde 2013. Mas a alta acima da inflação nem sempre foi uma constante nos últimos anos”. Enquanto isso, famílias que dependem do mínimo necessário para sobreviver veem seus sonhos de casa própria cada vez mais distantes. Em 2014 a 2024, a inflação acumulou 85,8%, enquanto os preços médios dos imóveis subiram apenas 41,6%, evidenciando a dificuldade crescente de acesso à moradia para famílias brasileiras (Pavan, 2025).

Essa dificuldade de acesso à moradia não se deve apenas à valorização dos imóveis: ela também reflete a concepção do PMCMV, pois centrou sua atuação na valorização dos imóveis, na produção de unidades para financiamento, ainda que subsidiado, sem integrar tais construções a estratégias urbanísticas e sociais mais amplas (CFESS, 2016). Tal modelo favoreceu a apropriação de recursos públicos por empreiteiras e pelo setor imobiliário, reproduzindo padrões de segregação socioespacial historicamente criticados pelos movimentos sociais. Como afirma Rolnik (2019, p. 72):

As literalmente milhões de moradias produzidas por esse sistema, embora tenham uma materialidade de cimento, tijolo e concreto – encravadas nas cidades, transformam sua paisagem e modo de funcionamento -, são ao mesmo tempo abstrações, frações de unidades de valor. Juntamente com outras frações de unidades de valor, transitam rapidamente pela esfera financeira, acelerada pela tecnologia web. A moradia – a do mundo real, concreto – conecta-se com essa rede abstrata possibilidade de recuperação, com juros, de circulação de valor via dívida e sua ao longo do tempo, esperada pelo investidor que nela apostou. Por sua vez, toda que se desenrola através dessas dívidas, circulando pelo mundo, origina-se em um conjunto de pessoas, seus portadores que trabalham para pagar as prestações. Para o investidor, a moradia é uma aposta entre tantas outras, um misto de previsão e intervenção no futuro denominado especulação, inerente à lógica financeira de ganhadores e perdedores. Para a pessoa ou as pessoas que nela vivem, a moradia tem outras dimensões e significados. Especialmente para aqueles que se endividaram para além de suas possibilidades e riquezas, um dos significados é a expectativa de aumento de renda prometida pela valorização do imóvel hipotecado. Mas essa expectativa desfaz-se, diante da falta de qualquer outro lugar para morar, quando não é mais possível participar da “ciranda”.

---

<sup>50</sup> A fonte consultada de Pavan (2025) não apresenta paginação.

A reflexão da autora permite compreender que as ações estatais se deram dentro de uma lógica de conciliação com os interesses dominantes. As cidades brasileiras foram construídas de modo a não romper com os privilégios históricos das elites econômicas. Como destacam Bonduki (2018) e Marguti (2018) tratou-se de compatibilizar o combate às desigualdades com uma agenda de modernização urbana, sustentada pela crença de que o reconhecimento de direitos sociais e a racionalização do uso da propriedade poderiam ser incorporados pelos setores dominantes como parte de um novo projeto de desenvolvimento nacional. Assim, ainda que se inaugure uma nova etapa da política habitacional, esta permanece marcada pela financeirização da vida social, que subordina a moradia e o espaço urbano à lógica do sistema capitalista.

Ao longo da trajetória das políticas habitacionais o principal critério de seleção para acesso à moradia tem sido a renda familiar. Essa escolha, aparentemente neutra e universal, camufla desigualdades históricas e raciais. A concentração da população negra nos estratos mais precarizados é fruto direto de um passado escravista não reparado e de um presente marcado pelo racismo estrutural. Assim, ao se apoiar exclusivamente no critério da renda, o Estado naturaliza e invisibiliza a precariedade habitacional que atinge de forma desproporcional pessoas pretas e pardas.

Com o sonho da casa própria cada vez mais distante, muitas dessas famílias recorrem ao aluguel ou à ocupação de imóveis inadequados, vivendo em locais inadequados para garantir uma vida digna. A situação torna-se ainda mais dramática quando se observa a realidade das famílias negras e periféricas, muitas chefiadas por mães solo ou dependentes de programas de transferência de renda, que acabam empurradas para assentamentos precários, ocupações, favelas e periferias. Nessas áreas, predominam moradias superlotadas, ausência de saneamento e serviços básicos, além de exposição cotidiana à violência urbana (temática que será tratada no capítulo III). É nesse cruzamento entre cor da pele, inserção precária no mercado de trabalho, baixa renda e heranças de uma sociedade colonial, racista e patriarcal que se produz a desigualdade habitacional.

Esse quadro revela uma lógica que trata todos(as) formalmente como iguais, mas ignora os efeitos históricos e estruturais do escravismo, da segregação socioespacial e do racismo estrutural. Em consequência, a política habitacional brasileira, embora apresentada como inclusiva, reforça a marginalização de amplas camadas da classe trabalhadora, dentre as quais um amplo contingente da população negra, ao desconsiderar a intersecção entre classe/pobreza, raça e gênero (apesar deste último não ser o foco do estudo).

A ausência de ações afirmativas voltadas para a dimensão racial mantém vivo um padrão histórico: a periferização, a segregação espacial e a exclusão da população negra dos territórios urbanos valorizados. Essa realidade se expressa em dados estatísticos que revelam a concentração desproporcional de pessoas negras em áreas periféricas, carentes de infraestrutura e serviços públicos, perpetuando disparidades sociais e raciais, os quais serão apresentados no capítulo três deste estudo.

Em suma, os efeitos da implantação tardia e insuficiente das políticas habitacionais combinam-se aos interesses dos grandes detentores de capital em manter a moradia como mercadoria de alto valor, portanto, inacessível à classe trabalhadora. Embora o déficit habitacional atinja diferentes grupos sociais, a dimensão racial funciona como um fator agravante dentro de um sistema propositalmente desigual responsável por consolidar um modelo de cidade segregado. Como observa Gonçalves (2018, p. 7), “[...] a luta contra a opressão racial é indissociável da luta de classes e, ao mesmo tempo, esta não pode triunfar sem aquela”. Ignorar essa articulação entre classe, raça e gênero significa não apenas limitar a compreensão crítica da questão urbana, mas também comprometer a eficácia de políticas públicas que pretendem promover justiça social e racial.

### **3 CAPÍTULO III — DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO:** componentes, distribuição e perfil étnico-racial da população atingida

Neste capítulo propõe-se analisar, em escala nacional, o déficit habitacional brasileiro, destacando seus componentes, suas variações regionais e o perfil étnico-racial da população parda que se encontra sobrerrepresentada nesses indicadores. A análise parte do reconhecimento de que essa desigualdade não é fruto do acaso ou de falhas pontuais nas políticas públicas, mas resultado de um legado estrutural que tem origem no período escravista — ainda nos moldes do mercantilismo —, atravessa a ausência de políticas de integração racial no pós-abolição e se consolida no modelo de urbanização excludente adotado desde a consolidação do capitalismo e sua urbanização/industrialização ao longo do século XX.

Nesse contexto, destaca-se a fragilidade das políticas habitacionais brasileiras, sobretudo em suas formulações iniciais, marcadas por uma concepção pretensamente neutra que desconsiderava os marcadores raciais e tratava o acesso à moradia apenas sob a ótica da renda. Embora relevantes, tais políticas restringiram-se a uma abordagem econômica da vulnerabilidade, ignorando as desigualdades históricas impostas à população negra, em especial à parcela parda e preta, no que se refere ao direito à cidade e à habitação digna.

Ao explorar o entrecruzamento entre raça, classe social, gênero e território aqui se pretende evidenciar que o déficit habitacional não é apenas quantitativo, mas também qualitativo: trata-se de um fenômeno que reflete iniquidades estruturais, gerando moradias superlotadas, falta de saneamento e precariedade nos serviços básicos. A análise busca compreender como populações historicamente subordinadas no Brasil permanecem marginalizadas no acesso à moradia, permitindo articular dados territoriais e estatísticos às dimensões sociais e culturais da vulnerabilidade habitacional. Esse enfoque oferece subsídios para discutir políticas públicas mais eficazes, capazes de reduzir desigualdades históricas e promover inclusão socioespacial.

#### **3.1 Caracterização geral do déficit habitacional no Brasil e seu entrecruzamento étnico-racial**

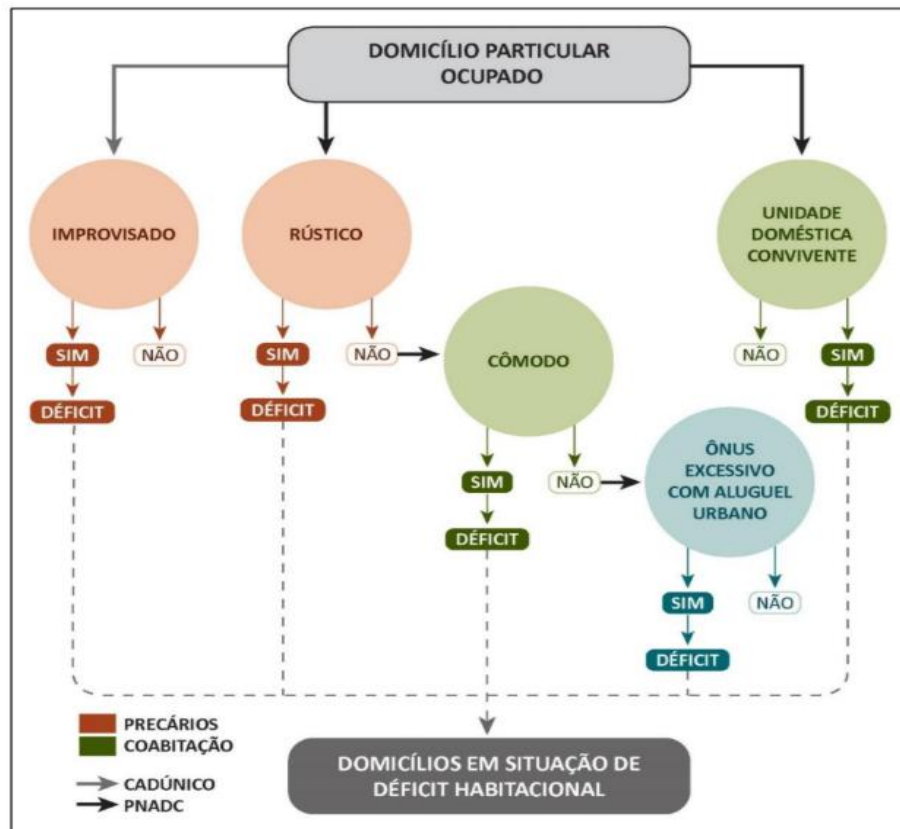
O déficit habitacional corresponde ao número de famílias que vivem em condições inadequadas de habitação ou que não dispõem de moradia, refletindo a deficiência acumulada no estoque de moradias até determinado período (FJP, 2025). Trata-se de um conceito que procura explicitar um conjunto de determinações, ultrapassando uma concepção monolítica

que se centraria na simples ausência de domicílios, para abranger também a inadequação de moradias, caracterizada por construções precárias, pela falta de infraestrutura essencial, situações de coabitação familiar não desejada, nas quais há impossibilidade de constituição de um domicílio independente; ademais, engloba o ônus excessivo com aluguel, quando famílias de baixa renda compromete parcela significativa de sua renda apenas para custear a moradia (FJP, 2024). Assim, o déficit habitacional deve ser compreendido de forma múltipla: quantitativa, quando há ausência de moradias, e qualitativa, quando as moradias existentes não oferecem condições dignas de habitabilidade, revelando os limites do Estado brasileiro em efetivar o direito social à habitação e a reprodução digna da vida.

O cálculo do déficit realizado pela FJP é feito a partir da “[...] soma do total de domicílios em situação de habitação precária, coabitação e ônus excessivo com o aluguel urbano” (FJP, 2025, p. 9). Para mensurar esses componentes, a FJP utiliza informações da PNAD-C e do Cadastro Único (CadÚnico). A partir de 2016, a metodologia incorporou variáveis que refinam a identificação dos domicílios improvisados e das formas de adensamento excessivo, o que permitiu maior precisão na caracterização da precariedade habitacional

Do ponto de vista operacional, o cálculo segue um procedimento hierárquico: primeiramente, são computados os domicílios improvisados, rústicos e do tipo cômodo; em seguida, identificam-se os casos de coabitação forçada e de ônus excessivo com aluguel (FJP, 2024, 2025). Na composição final, a soma dos domicílios improvisados e rústicos constitui a dimensão de habitação precária, enquanto os domicílios do tipo cômodo, acrescidos das unidades domésticas conviventes em déficit, formam a dimensão da coabitação. Em suma, essa consolidação apresenta o indicador geral do déficit.

**Figura 9**– Componentes e subcomponentes do déficit habitacional



Fonte: FJP, 2025.

A representação esquemática (acima) dos componentes do déficit habitacional permite visualizar como as múltiplas formas de inadequação se articulam, revelando que a questão habitacional no Brasil ultrapassa a mera contagem de domicílios. Trata-se de um fenômeno estruturalmente condicionado por desigualdades regionais, raciais e de classe, que se materializa tanto na precariedade das construções quanto na sobrecarga financeira imposta às famílias trabalhadoras.

Ainda que o indicador técnico ofereça um retrato quantitativo relevante, ele não captura as determinações históricas e estruturais que produzem e reproduzem o déficit habitacional no contexto do capitalismo dependente brasileiro. Desde a década de 1930 a questão da moradia configura-se como uma problemática intrínseca ao processo de urbanização nacional, fortemente vinculada ao modelo de desenvolvimento desigual e combinado do país (Bonduki, 1994; Löwy, 1995), conforme apontado no capítulo II. A urbanização acelerada, impulsionada pela industrialização e pela concentração fundiária, consolidou um padrão excludente de produção do espaço urbano, no qual a moradia digna foi transformada em privilégio de classe. Acompanhando o desenvolvimento brasileiro percebe-

se que as iniciativas voltadas à moradia foram fragmentadas, por meio de ações pontuais e de alcance limitado, passando a se constituir como política habitacional somente na década de 1960, especialmente a partir da criação do BNH em 1964 (Bonduki, 1994).

Com o desenrolar das transformações políticas e econômicas, a questão habitacional assumiu novas configurações, acompanhando a consolidação do Estado neoliberal e suas formas de regulação. Nas últimas décadas, observa-se a expansão de um regime de acumulação no qual a moradia e o espaço urbano passam a integrar circuitos financeiros globais, conforme analisa Rolnik (2019).

Tal movimento expressa o que Harvey (2004) denomina acumulação por espoliação: um mecanismo de reprodução do capital que se sustenta na apropriação e conversão de bens coletivos e direitos sociais em mercadorias. No campo urbano, essa lógica se manifesta na subordinação do direito à moradia às dinâmicas de rentabilidade e especulação imobiliária, transformando o habitar em um campo privilegiado de extração de valor. Desse modo, a política habitacional deixa de ter como horizonte a reprodução social e passa a servir à reprodução ampliada do capital, evidenciando a contradição estrutural entre o direito à cidade e as estratégias de acumulação capitalista.

Programas como o PAR, o PMCMV e o PCVA ilustram esse movimento: ainda que tenham ampliado o acesso formal à casa própria, concentraram-se em atender segmentos específicos da população com base na renda salarial, mantendo as desigualdades raciais e territoriais que estruturam o espaço urbano brasileiro. A partir dessas considerações, torna-se imprescindível observar a evolução quantitativa do déficit habitacional ao longo das últimas décadas, de modo a compreender como essa fragilidade estrutural se manteve e, em alguns momentos, se agravou mesmo diante das mudanças institucionais e econômicas. Os dados a seguir permitem visualizar a trajetória do déficit entre 1991 e 2023<sup>51</sup>:

**Tabela 6** – Evolução do déficit habitacional no Brasil (1991-2023)

<b>Ano</b>	<b>Déficit Urbano</b>	<b>Déficit Rural</b>	<b>Total</b>
1991	3.357.583	1.630.788	4.988.371
2000	5.414.944	1.241.582	6.656.526
2005	6.414.143	1.488.556	7.902.699
2006	6.543.469	1.391.250	7.934.719
2007	5.179.763	1.092.882	6.272.645
2008	4.278.033	913.532	5.191.565
2009	4.791.825	911.178	5.703.003

<sup>51</sup> Alguns anos não foram incluídos nas tabelas por ausência de pesquisas específicas referentes ao período.

2010	5.885.528	1.055.163	6.940.691
2011	4.689.405	892.563	5.581.968
2012	4.664.113	766.449	5.430.562
2013	5.010.839	835.201	5.846.040
2014	5.315.251	752.810	6.068.061
2015	5.572.700	783.043	6.355.743
2016	4.953.827	814.655	5.768.482
2017	5.250.252	818.314	6.068.566
2018	5.156.718	816.500	5.973.218
2019	5.125.014	839.979	5.964.993
2022	5.395.009	820.303	6.215.313
2023	5.352.044	625.272	5.977.316

Fonte: Elaboração própria com base na FJP (1995, 2001, 2006, 2008, 2012, 2013, 2016, 2018, 2024, 2025) e IPEA (2013).

A análise dos dados revela um movimento oscilante, porém persistentemente elevado, do déficit habitacional brasileiro entre 1991 e 2023. Embora se observem reduções pontuais, o quadro geral é de estabilidade em níveis altos ou mesmo de crescimento, o que confirma o caráter estrutural da insuficiência habitacional no país. Em 1991 o déficit era de aproximadamente 5 milhões de unidades, sendo 3,3 milhões em áreas urbanas e 1,6 milhão em áreas rurais.

É interessante observar que, ao longo do período, o déficit rural apresentou uma tendência de redução, passando de 1,63 milhão em 1991 para 625 mil unidades em 2023. Paralelamente, o déficit urbano aumentava, de 3,3 milhões para 5,35 milhões de moradias, sugerindo que parte da pressão habitacional se concentrou cada vez mais nas cidades. A ampliação do déficit urbano reforça a lógica da “cidade para poucos” descrita por Ferreira (2005), na qual o acesso à moradia digna e à infraestrutura urbana é seletivo, favorecendo determinados grupos sociais. Mesmo com relativa estabilidade no déficit total, os desafios habitacionais se tornaram progressivamente urbanos, concentrando as dificuldades nas cidades e reforçando a necessidade de políticas públicas eficazes.

A partir desse ponto, observa-se um crescimento expressivo até o início dos anos 2000, quando o déficit total ultrapassa 7,2 milhões de unidades em 2000 e atinge 7,9 milhões em 2005. Esse aumento coincide com o período de consolidação das reformas neoliberais no Brasil, marcadas pela retração do investimento público direto e pela valorização do mercado como mediador do acesso à moradia.

Para compreender adequadamente esses números, é necessário relacioná-los à dinâmica demográfica. Entre 1991 e 2023 a população brasileira passou de 146.154.502 para 203.080.756 habitantes (IBGE, 1991; 2023), um aumento de cerca de 39%. Ainda que o

déficit habitacional total também tenha crescido, de 4,9 milhões (aproximadamente 3,4% da população) para 5,9 milhões de moradias (aproximadamente 2,9% da população), o ritmo dessa elevação foi bem menor que o da população. Em termos proporcionais, isso indica que o problema não se agravou na mesma intensidade do crescimento populacional, mas também não se reduziu de forma estrutural. A relativa estabilidade, representando cerca de 3% da população, não expressa avanço, mas revela como essa expressão da questão social vem se camuflando nas dinâmicas econômicas e urbanas da sociedade brasileira, sem que haja capacidade do país para equacioná-la.

A partir de 2008 observa-se uma aparente redução do déficit, que se estabiliza entre 5 e 6 milhões de moradias. Essa inflexão pode estar relacionada à criação do PMCMV, em 2009, que representou a retomada de investimentos federais em larga escala na produção habitacional. No entanto, a melhora quantitativa não significou uma superação qualitativa do problema. Como já problematizado, o programa reproduziu a lógica de mercado e, assim como outras iniciativas habitacionais, quando voltado às faixas de renda mais baixa, transferiu recursos públicos à iniciativa privada, priorizando construções em áreas periféricas e desprovidas de infraestrutura. Assim, a política habitacional avançou (pouco) em números, mas manteve a desigualdade socioespacial que estrutura as cidades brasileiras.

Nos anos seguintes, o déficit voltou a crescer, atingindo mais de 6,3 milhões de moradias em 2015, o que correspondia a aproximadamente 3,2% da população brasileira naquele ano. Esse aumento coincidiu com o esgotamento do modelo de crescimento baseado no consumo e no crédito, além da crise econômica e política que se aprofundou nesse período. A leve redução observada entre 2016 e 2019 refletiu ajustes conjunturais e não uma mudança estrutural, já que, em 2023, o déficit voltou a ultrapassar 5,9 milhões de moradias, cerca de 2,9% da população, praticamente o mesmo patamar de uma década antes. Essa trajetória demonstra que, em mais de três décadas, o país não conseguiu romper o ciclo de reprodução do déficit habitacional, apenas modulá-lo conforme as condições econômicas e as prioridades de cada governo.

O déficit habitacional brasileiro transcende meras estatísticas: revela as contradições de um sistema econômico que privilegia apenas parte da população. É íntegro a uma fissura estrutural, produzida pela interseção perversa entre desigualdade econômica, segregação racial e fragmentação territorial. Mesmo com programas ambiciosos e ciclos de investimento público, a ausência de uma política efetiva, a captura do planejamento urbano por interesses privados e a persistência da informalidade urbana impedem avanços duradouros. O déficit,

portanto, funciona como um termômetro das contradições da sociedade brasileira, expressando a incapacidade histórica de conciliar crescimento econômico e justiça social.

O recorte temporal que se encerra em 2023 é, portanto, simbólico. Além de marcar o último ano com dados consolidados da FJP (2023), ele representa a culminância de um ciclo de políticas habitacionais guiadas por modelos híbridos, entre a inclusão social e a financeirização. Esse marco, contudo, não indica o encerramento de um processo, mas a continuidade de uma dinâmica estrutural que segue em transformação.

É previsível que os dados sobre o déficit habitacional continuem sendo produzidos e debatidos em pesquisas futuras, pois essa realidade permanece como uma das expressões mais persistentes da questão social brasileira. O país chega a esse ponto com um acúmulo expressivo de experiências e aprendizados, mas também com a constatação de que o paradigma vigente, que tenta enfrentar desigualdades estruturais por meio de mecanismos de mercado, segue limitado. Assim, 2023 não deve ser entendido como um ponto final, mas como um marco de inflexão, a partir do qual se delineiam novas possibilidades e velhos impasses na construção de políticas urbanas e habitacionais mais justas e integradoras.

Tendo delineado o panorama do déficit habitacional, é igualmente relevante examinar sua distribuição regional, uma vez que a intensidade do fenômeno varia conforme as desigualdades do território brasileiro. A análise por regiões permite compreender como o déficit se manifesta de forma desigual entre Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, refletindo não apenas diferenças demográficas, mas sobretudo as disparidades históricas em termos de investimento público, renda e acesso à terra urbana e rural.

**Tabela 7** – Evolução do déficit habitacional pelas regiões brasileiras (1991-2023)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1991	222.813	2.229.823	1.660.271	511.288	364.176
2000	411.625	2.631.790	2.412.460	690.312	488.482
2005	850.355	2.743.147	2.898.928	873.708	536.561
2006	831.703	2.684.536	2.935.266	942.668	540.546
2007	652.684	2.144.384	2.335.415	703.167	436.995
2008	527.106	1.802.126	1.914.668	551.933	395.732
2009	597.274	1.924.206	2.128.617	574.649	478.257
2010	823.442	2.111.517	2.674.428	770.749	560.555
2011	613.188	1.937.074	1.984.196	583.875	463.635
2012	564.620	1.777.212	2.108.602	550.726	429.402
2013	652.998	1.844.141	2.246.364	628.104	474.433
2014	632.067	1.900.646	2.425.679	645.189	464.480
2015	645.537	1.971.856	2.482.855	734.115	521.381
2016	687.038	1.738.490	2.223.471	616.359	503.124

2017	700.035	1.803.144	2.401.164	680.497	483.725
2018	688.670	1.818.480	2.300.664	682.362	483.042
2019	730.715	1.806.663	2.315.564	628.782	483.270
2022	773.329	1.761.032	2.443.642	737.626	499.685
2023	728.906	1.634.642	2.313.841	712.812	587.115

Fonte: Elaboração própria com base na FJP (1995, 2001, 2006, 2008, 2012, 2013, 2016, 2018, 2024, 2025), IBGE (2013).

A disparidade regional do déficit habitacional remete ao que Löwy (1995) descreve como desenvolvimento desigual e combinado, que serve como analogia para entender como diferentes regiões vivenciam ritmos distintos de crescimento econômico, combinando setores avançados e atrasados dentro de um mesmo território. Sob essa lógica, observa-se que o Nordeste e o Sudeste concentram os maiores déficits, embora por razões distintas.

No Nordeste, os valores elevados e permanentes ao longo do período refletem desigualdades históricas em renda, investimentos públicos limitados e restrições ao acesso à terra urbana e rural, resultando em ampla informalidade habitacional. Como afirma Neto (2021, p. 19) “[...] as contradições e desigualdades sociais que predominam na história do Nordeste brasileiro refletem organicamente as contradições que perpassam o sistema do capital”. O Nordeste possui uma trajetória histórica complexa, cujos atrasos acumulados ao longo dos séculos ainda produzem efeitos persistentes nas condições sociais da região na contemporaneidade.

Como reflexo desse processo histórico, segundo dados da PNAD-C, analisados por Miro *et al.* (2024), em 2023 quase 80% da renda das famílias em extrema pobreza no Nordeste (78,8%) provinham de programas sociais, como o Bolsa Família, enquanto apenas 18,1% derivavam do trabalho. A dependência das famílias da mediação estatal, em detrimento da dinâmica produtiva, revela uma economia regional fragilizada na oferta de condições mínimas de autonomia material à classe trabalhadora. A renda recebida, ainda que essencial para a sobrevivência, é extremamente precarizada, garantindo apenas a subsistência mínima e deixando as famílias vulneráveis a choques econômicos. Ao cruzar com o fator racial, observou-se que, no mesmo ano, 40.671.314 pessoas que se autodeclaravam negras estavam inscritas no programa (SAGICAD, 2025).

Além disso, a região apresentou uma das maiores taxas de informalidade do país, atingindo 52,1% dos(as) ocupados(as), e as mais elevadas taxas de desocupação entre a população em extrema pobreza, chegando a 72,3% em estados como Sergipe e Rio Grande do Norte (Miro *et al.* 2024). No recorte por cor ou raça, o estado de Sergipe, por exemplo, revelou no quarto trimestre de 2023 diferenças claras entre os grupos: pessoas brancas

registraram taxa de desocupação de 9,8%, pessoas pardas alcançaram 11,4% e pessoas pretas chegaram a 12,8%, tornando-se o grupo mais afetado pelo desemprego (IBGE, 2024). Somando a precarização da renda, a fragilidade econômica e inserção desigual no mercado de trabalho, com recursos insuficientes para acessar moradias formais, muitas famílias acabam ocupando áreas irregulares ou construindo habitações improvisadas.

Já os dados da região Sudeste apresentaram picos elevados em 2005 e 2010, quando o número de domicílios inadequados ultrapassou 2,8 milhões e 2,6 milhões, respectivamente. Neto (2021) destaque as diferenças de investimento entre Nordeste e Sudeste desde os primórdios da formação social brasileira, confirma-se que o Sudeste partiu de uma posição econômica privilegiada. No entanto, como observa Löwy (1995), mesmo em territórios com maiores recursos e dinamismo econômico, coexistem setores avançados e atrasados, privilegiados e desfavorecidos, tanto entre diferentes regiões quanto dentro de seus próprios espaços territoriais.

Exemplos emblemáticos como o cortiço Cabeça de Porco e a primeira favela, o Morro da Providência, no Rio de Janeiro, (apresentados no capítulo I), ilustram moradias extremamente precárias, caracterizadas por espaços apertados, falta de saneamento básico e proliferação de doenças, evidenciando a fragilidade estrutural enfrentada por grande parte da população. Mesmo em uma região que recebeu incentivos econômicos e se destacou pelo desenvolvimento, nem todas as camadas sociais foram beneficiadas, especialmente aquelas formadas majoritariamente por ex-escravizados(as) e seus(suas) descendentes. Em outras palavras, o déficit habitacional enfrentado pelo Sudeste é reflexo da gênese da sociedade brasileira, persistindo até os dias atuais, como mostra o fenômeno da favelização, que se espalhou também por outras áreas da região, como o Estado de São Paulo.

O Censo de 2022 (IBGE, 2022) aponta que cerca de 7,1 milhões de pessoas vivem em favelas na região Sudeste, com São Paulo concentrando 3.123 favelas e o Rio de Janeiro ocupando o segundo lugar, com 1.724 unidades (Boeckel *et al.*, 2024). São casas amontoadas, vielas estreitas, infraestrutura insuficiente e áreas de risco ambiental que traduzem, de forma concreta, a precariedade habitacional das camadas populares, evidenciando que riqueza regional e desenvolvimento econômico não garantem, por si só, a democratização do direito de viver com dignidade. A favela da Rocinha é atualmente a maior do país, a qual abriga aproximadamente 72.021 moradores(as) no Rio de Janeiro (Agência IBGE Notícias, 2024), e há indícios de que esse número possa ser ainda maior, considerando o crescimento populacional e a expansão desordenada das ocupações.

**Figura 10** – Favela da Rocinha, Rio de Janeiro



Fonte: G1, 2024.

Embora não existam dados específicos que identifiquem o perfil étnico-racial de cada favela, segundo o IBGE (2022) as pessoas pardas e pretas somam 69,17% da população residente em favelas na região Sudeste (52,45% e 16,72%, respectivamente), enquanto as pessoas brancas representam 30,61%, e os grupos amarelo e indígena, juntos, não ultrapassam 0,22% (IBGE, 2022). Em escala nacional, pessoas pardas e pretas correspondem a 72,94% da população que vive em favelas (56,81% e 16,13%, respectivamente), ao passo que as brancas representam 26,62%, e os grupos amarelo e indígena somam apenas 0,43% (IBGE, 2022). A cor predominante da favelização no Sudeste e no Brasil materializa uma continuidade histórica sob novas roupagens, em que o desenvolvimento urbano convive com a reprodução de hierarquias raciais e territoriais. Mesmo em regiões de elevado dinamismo econômico, a cidade se estrutura de modo racializado, relegando à população negra e empobrecida os espaços marcados pela precariedade e pela violação do direito à moradia digna.

Com base nos dados apresentados é perceptível que, embora Nordeste e Sudeste concentrem os maiores déficits habitacionais, cada região os vivencia de forma distinta, refletindo sua história, economia e contexto social. No Norte, Sul e Centro-Oeste, apesar de números menores, o déficit também se mantém relevante, manifestando-se em diferentes dimensões, como crescimento populacional acelerado, expansão urbana desordenada, fragilidade da infraestrutura e limitações das políticas públicas voltadas à habitação.

A variação temporal mostra também que o déficit não segue uma tendência linear: há períodos de aumento considerável, como entre 1991 e 2005, seguidos de ligeiras reduções ou estabilizações em determinados anos. Isso sugere que programas habitacionais e investimentos públicos podem ter contribuído para essa redução, atingindo famílias específicas e regiões selecionadas. Contudo, essas intervenções tendem a funcionar mais como ajustes pontuais do que como transformações duradouras. Após a análise em âmbito nacional e regional, é pertinente examinar os subcomponentes do déficit habitacional, apresentados na Tabela 8, uma vez que eles expõem a estrutura do indicador e quais os principais vetores que impulsionam sua formação.

**Tabela 8** – Subcomponentes do déficit habitacional no Brasil (1991-2023)

Ano	Habitação Precária	Coabitação	Ônus
1991	1.874.380	3.128.978	*
2000	1.594.923	3.731.839	1.212.766
2005	1.556.237	4.489.139	1.857.323
2006	1.493.966	4.573.735	1.867.018
2007	1.442.146	2.463.988	2.017.513
2008	1.139.729	2.032.334	1.735.474
2009	1.074.637	2.315.701	2.020.899
2010	1.343.435	2.991.313	2.124.404
2011	1.187.903	1.916.716	2.091.392
2012	883.777	1.865.457	2.310.642
2013	997.264	1.905.085	2.553.436
2014	863.030	1.911.598	2.926.543
2015	942.631	1.902.490	3.177.772
2016	1.294.432	1.610.580	2.863.470
2017	1.496.273	1.576.437	2.995.857
2018	1.430.431	1.453.623	3.089.165
2019	1.482.523	1.412.364	3.070.106
2022	1.682.654	1.289.879	3.242.780
2023	1.241.437	1.070.440	3.665.440

\*= Critérios não catalogados.

Fonte: Elaboração própria com base na FJP (1995, 2001, 2006, 2008, 2012, 2013, 2016, 2018, 2024, 2025) e IPEA (2013).

A leitura da Tabela 8 mostra que, mais do que simples flutuações estatísticas, as mudanças nos subcomponentes do déficit habitacional expressam transformações profundas no modo como a desigualdade urbana se manifesta no Brasil. Nos primeiros anos da série, especialmente entre 1991 e 2000, predominavam os componentes associados à coabitação e à habitação precária, evidenciando um déficit de caráter estrutural e histórico, vinculado à ausência de políticas habitacionais abrangentes e à expansão desordenada das cidades.

A coabitação é aquela situação em que um mesmo domicílio é compartilhado por mais de um núcleo familiar, geralmente por necessidade econômica ou pela falta de alternativas habitacionais. Segundo a FJP (2015) pode ocorrer de duas maneiras principais, que se complementam: a primeira é denominada *unidades domésticas conviventes*, em que famílias com algum grau de parentesco, como filhos(as) casados(as), noras, genros ou netos, vivem juntas, muitas vezes em espaços reduzidos e com mais de duas pessoas por dormitório; a segunda forma ocorre nos cômodos, quando famílias distintas ocupam partes separadas de uma mesma edificação, como casas de cômodos, cortiços ou construções improvisadas. São famílias com filhos(as) que vivem na casa de parentes por não terem condições de arcar com aluguel, pessoas que dividem um mesmo imóvel ou até o mesmo cômodo para reduzir custos, e ocupações em que várias famílias compartilham um mesmo lote ou construções subdivididas de forma improvisada.

O compartilhamento de domicílios por necessidade pode ser entendido como um reflexo moderno de uma herança estrutural que se mantém sob novas formas. Como já foi discutido no Capítulo I, as formas de coabitação e as senzalas compartilham características estruturais semelhantes, como ocupação multifamiliar, espaços reduzidos e uso de um único cômodo como moradia (Costa; Azevedo, 2016). Tal fenômeno ilustra uma disparidade que atravessa séculos, em um país que concedeu liberdade jurídica, mas jamais garantiu à população negra o direito pleno à moradia e à cidade. As formas coletivas e improvisadas de habitação daquela época reproduziam antigas relações de dependência e subordinação herdadas do regime escravocrata, demonstrando que, apesar da abolição, as condições de vida e moradia da população negra pouco mudaram, fato que será exposto na Tabela 13.

Já a habitação precária traduz a negação das condições mínimas de dignidade, segurança e salubridade. Ela é dividida em domicílios improvisados, que são espaços sem fins residenciais ocupados por famílias sem acesso à moradia formal, e domicílios rústicos, construções frágeis feitas com materiais precários e localizadas em áreas sem infraestrutura adequada (FJP, 2015). São alternativas de moradia que vão desde prédios em construção, tendas e barracas até construções frágeis feitas com materiais inadequados, como madeira ou alvenaria improvisada, apresentando risco de contaminação por doenças e insegurança.

Em suas análises, Nunes e Nascimento (2024) identificam a presença marcante dos chamados assentamentos precários em diversas áreas de Sergipe, onde famílias inteiras sobrevivem em moradias improvisadas construídas com sobras de materiais, como plástico,

papelão e madeira. Entre os exemplos citados pelos autores, destaca-se a Ocupação Beatriz Nascimento, localizada no bairro Japãozinho, em Aracaju.

**Figura 11** – Ocupação Beatriz Nascimento, Aracaju



Fonte: MTST, 2018.

A imagem da ocupação apresenta uma cozinha coletiva improvisada, na qual panelas sobre fogo a lenha e abrigos de lona e madeira ilustram a ausência de condições adequadas de vida. Ela revela não apenas carência material, mas também a dimensão coletiva da sobrevivência, em que a solidariedade entre moradores(as) se torna estratégia diante da negligência do Estado e da violação cotidiana de direitos fundamentais, como moradia digna e saneamento. Ilustra também a continuidade da luta por moradia no Brasil, a qual teve sua maior força nas décadas de 1970 e 1980 com movimentos emblemáticos como o MDF. Ainda que os contextos históricos tenham se transformado, a problemática central persiste: a conquista de uma moradia digna permanece árdua e constante.

Essa não é apenas a realidade de Sergipe, mas de grande parte do Nordeste e de outras regiões do país. A presença de moradias improvisadas, construídas com sobras de materiais e situadas em espaços sem infraestrutura básica, é o retrato do desenvolvimento desigual e combinado, em que o avanço econômico e urbano se dá de forma seletiva.

Retornando a análise da Tabela 8, a partir dos anos 2000 a configuração do déficit começa a se transformar. O componente do ônus excessivo com aluguel ganha peso e se

torna, nas décadas seguintes, o principal vetor da insuficiência habitacional. Segundo a metodologia da FJP (2025), enquadra-se nessa condição o domicílio em que a despesa mensal com aluguel supera 30% da renda total. Essa mudança revela que o problema da moradia passou a ter um caráter econômico e urbano mais complexo: o desafio não é apenas construir casas, mas garantir que elas sejam financeiramente acessíveis e bem localizadas.

Os imóveis tornaram-se ativos financeiros, já sendo planejados como fonte de acumulação para as camadas sociais com maiores rendas. Logo, muitas famílias, embora residam em moradias formalmente adequadas, enfrentam dificuldades para arcar com o custo do aluguel, que cresce de forma desproporcional em relação à renda. A valorização do solo nas áreas centrais e a expansão de empreendimentos voltados para as classes médias e altas elevaram os preços de compra e de aluguel, comprimindo o espaço disponível para a população de baixa renda.

Conforme os dados expostos, entre 2000 e 2023, o componente do ônus excessivo com aluguel registrou crescimento expressivo, passando de aproximadamente 1,2 milhão para 3,6 milhões de domicílios. Em termos proporcionais, sua participação no déficit total saltou de cerca de 17% em 2000 para quase 50% em 2023, consolidando-se como o principal componente isolado da insuficiência habitacional. O aumento do custo habitacional e a centralidade do aluguel como componente do déficit refletem perfeitamente o encaixe do Brasil na lógica neoliberal.

A partir deste ponto, inicia-se a análise do perfil das pessoas em situação de déficit habitacional no Brasil, considerando a totalização de seus subcomponentes e buscando compreender quem são os principais afetados(as) por essa condição. O primeiro critério considerado é o de renda, uma vez que a capacidade econômica das famílias constitui fator determinante, na lógica vigente da política habitacional brasileira, para o acesso à moradia adequada.

**Tabela 9** – Evolução do déficit habitacional por faixa de renda no Brasil (2000-2014)

Ano	Até 3SM	Mais de 3SM a 5SM	Mais de 5SM a 10SM	Mais de 10SM	Total
1991	*	*	*	*	*
2000	83,2	8,4	5,4	2	100%
2005	90,3	6	2,9	0,8	100%
2006	90,7	5,5	3,8	*	*
2007	89,4	6,5	3,1	1	100%
2008	65,1	13	9,5	5,2	100%

2011	81	11	5,9	2,1	100%
2012	82,5	10,1	5,6	1,8	100%
2013	83,4	9,9	5,2	1,5	100%
2014	83,9	9,7	5	1,4	100%
2015	*	*	*	*	*

Fonte: Elaboração própria com base na FJP (1995, 2001, 2006, 2008, 2012, 2013, 2016).

Antes de interpretar os dados, é necessário destacar algumas limitações metodológicas relevantes para esta etapa da pesquisa. Observa-se que as séries históricas apresentadas, abrangendo os períodos de 2000 a 2014 (Tabela 9) e de 2016 a 2023 (Tabela 10, abaixo), adotam critérios distintos de classificação de renda, o que impede a comparabilidade direta entre elas. No período de 2000 a 2014, a FJP agrupava as famílias conforme a renda familiar total, expressa em faixas de salários-mínimos (até 3 SM, de 3 a 5 SM, de 5 a 10 SM e mais de 10 SM). Já a partir de 2016, observa-se uma alteração metodológica, com a categorização das famílias em faixas de rendimento por pessoa ou intervalos mais detalhados de salário-mínimo, refletindo mudanças na forma de aferição do déficit habitacional e na estrutura das bases de dados utilizadas.

Cabe destacar que o ano de 1991 não foi considerado na análise por apresentar uma metodologia fragmentada e incompatível com as classificações adotadas nas demais séries, inviabilizando sua integração às tabelas comparativas. De modo semelhante, o ano de 2015 foi omitido, uma vez que seus dados foram divulgados de forma segmentada por subcomponentes do déficit, sem a disponibilização das porcentagens distributivas por faixa de renda, o que comprometeria a consistência da análise longitudinal.

Ademais, a Tabela 9 apresenta seus valores apenas em percentuais, sem correspondência quantitativa absoluta (em número de domicílios ou famílias), em razão da própria natureza das bases da FJP. Tal ausência limita a possibilidade de mensuração direta da magnitude total do déficit, embora ainda permita uma leitura consistente de sua distribuição relativa entre as faixas de renda. Outro ponto crítico se refere à amplitude das faixas de renda utilizadas entre 2000 e 2014. O agrupamento de famílias com rendimentos de até três salários-mínimos reúne em uma mesma categoria grupos sociais com condições econômicas bastante distintas, como famílias com rendimentos de um salário-mínimo e outras com três salários-mínimos. Essa agregação dificulta a identificação precisa dos segmentos mais vulneráveis dentro do déficit habitacional. Ainda que seja evidente a predominância de famílias até 3 SM entre os mais afetados, a análise poderia ser mais detalhada se houvesse subdivisões internas nessa faixa.

Compreende-se, contudo, que essa limitação decorre do próprio processo de aperfeiçoamento metodológico da FJP, cujos estudos tiveram início com dados referentes ao ano de 1991 e resultaram em seu primeiro relatório publicado em 1995. Assim como ocorre em outras pesquisas de caráter longitudinal, a metodologia da FJP foi sendo gradualmente aprimorada com base nas observações acumuladas ao longo do tempo. Apesar disso, a amplitude das faixas iniciais permanece como um ponto crítico, pois restringe a precisão analítica sobre as desigualdades de renda entre os grupos em situação de déficit habitacional.

Diante dessas limitações, a melhor solução encontrada foi restringir a análise aos anos que compartilham divisões analíticas semelhantes, garantindo maior coerência interna na leitura dos resultados. Partindo da análise dos dados apresentados abaixo, nota-se que o déficit habitacional brasileiro se concentra de forma persistente nas faixas de menor renda, configurando um padrão que se mantém ao longo de todo o período analisado. Verifica-se que as famílias com rendimento de até três salários-mínimos representaram, de forma recorrente, mais de 80% do total do déficit, reafirmando a centralidade dos baixos de salários e da insuficiência de renda como fator determinante da precarização das condições de moradia no país.

Cabe destacar que, caso fosse feita uma separação mais detalhada entre as faixas de até um salário-mínimo e de um a dois salários-mínimos, é provável que a concentração fosse ainda mais acentuada nesses estratos. Tal hipótese reforça as evidências já apresentadas nesta pesquisa sobre os vínculos entre o déficit habitacional e as condições de pobreza extrema, pobreza e demais desigualdades socioeconômicas que atingem as famílias brasileiras.

Ainda que haja pequenas variações entre os anos, a tendência geral indica uma estabilidade na concentração do déficit entre os grupos de baixa renda, mesmo em contextos de crescimento econômico, como o início da década de 2010. O dado de 2008, em que a participação das famílias até três salários-mínimos reduz-se para 65,1%, representa uma exceção pontual, possivelmente associada a alterações metodológicas na base de referência ou a revisões nos critérios de classificação adotados pela FJP, e não a uma modificação estrutural nas condições de moradia. A Tabela 10 confirma que essa concentração se mantém entre 2016 e 2023.

**Tabela 10** – Evolução do déficit habitacional por faixa de renda no Brasil (2016-2023)

<b>Ano</b>	<b>1S</b>	<b>1SM A 2SM</b>	<b>2SM A 3SM</b>	<b>3SM ou mais</b>	<b>Total</b>
2016	35,0	33,4	17,5	14,0	100%
2017	37,0	34,0	15,3	13,7	100%

2018	38,8	32,7	16,6	11,9	100%
2019	41,1	32,3	14,4	12,1	100%
2022	*	*	*	*	*
2023	36,9	38,8	13,6	10,6	100%

Fonte: Elaboração própria com base na FJP (2018, 2024, 2025).

As famílias com rendimento de até um salário-mínimo constituem uma parcela significativa do déficit, passando de 35,0% em 2016 para 41,1% em 2019, com leve recuo para 36,9% em 2023. A faixa de um a dois salários-mínimos, por sua vez, apresenta estabilidade nos primeiros anos (33,4% em 2016 e 32,3% em 2019), seguida de aumento em 2023, alcançando 38,8%, demonstrando que a vulnerabilidade também se concentra em famílias de baixa renda intermediária. As faixas superiores, de dois a três salários-mínimos e de três salários-mínimos ou mais, apresentam declínio gradual ao longo do período, reforçando a tendência de que o déficit se desloca das camadas intermediárias para os estratos mais pobres. Esses dados confirmam que, mesmo em contextos de crescimento econômico, como no início da década de 2010, a precariedade habitacional permanece fortemente vinculada à insuficiência de renda, evidenciando seu caráter estrutural no país.

Embora as alterações metodológicas limitem a comparabilidade entre períodos, a ausência de justificativa<sup>52</sup> clara para a mudança em 2022 evidencia uma fragilidade na consistência dos dados oficiais. Tal inconsistência compromete a avaliação precisa da política habitacional, dificulta a formulação de intervenções eficazes e reforça a invisibilidade das famílias de baixa renda, que permanecem estruturalmente vulneráveis ao déficit habitacional.

O predomínio de programas habitacionais baseados em financiamento, que exigem capacidade de pagamento, revela uma desconexão profunda entre as políticas públicas e a vida das famílias mais vulneráveis. Na prática, os(as) que mais necessitam de moradia adequada continuam à margem, enquanto o sistema habitacional reforça desigualdades e compromete a efetividade de ações que poderiam enfrentar o déficit de forma concreta e duradora.

Além disso, a análise do déficit habitacional brasileiro exige atenção às múltiplas dimensões que estruturam as desigualdades no acesso à moradia, entre as quais o gênero ocupa

<sup>52</sup> As categorias da FJP referentes ao ano de 2022 são incompatíveis com as faixas anteriores de salário-mínimo, o que impede a inclusão direta na tabela sem perder coerência na análise comparativa. O relatório da FJP (2024) não fornece justificativa para a alteração metodológica ocorrida em 2022, nem explica por que se retomou a metodologia anterior (2000-2014) em 2023. A inconsistência ressalta a necessidade de cautela ao interpretar séries históricas e demonstra como mudanças na abordagem podem impactar a leitura do déficit habitacional.

papel central. As transformações sociais das últimas décadas, especialmente o aumento da chefia feminina nos domicílios, não foram acompanhadas por políticas públicas capazes de reconhecer e enfrentar as vulnerabilidades específicas que atingem as mulheres. O recorte de gênero permite compreender como a precarização habitacional se entrelaça com desigualdades econômicas e de cuidado, revelando que a moradia precária é também expressão das assimetrias de poder presentes na sociedade brasileira.

**Tabela 11**– Evolução do déficit habitacional por sexo do(a) responsável pelo domicílio no Brasil (1991-2023)

Ano	Homem	Mulher
1991	*	*
2000	*	*
2005	*	*
2006	*	*
2007	*	*
2008	*	*
2009	*	*
2010	*	*
2011	*	*
2012	*	*
2013	*	*
2014	*	*
2015	*	*
2016	2.690.809	3.077.674
2017	2.764.204	3.304.362
2018	2.577.866	3.395.353
2019	2.438.829	3.526.164
2022	2.310.423	3.892.995
2023	2.275.627	3.693.590

\*= A pesquisa não fornecia esse critério<sup>53</sup>.

Fonte: Elaboração própria com base na FJP (2024, 2025).

O primeiro detalhe observado na Tabela 11 que chama a atenção é uma limitação metodológica: as séries históricas da FJP não apresentam, para a maioria dos anos, a desagregação por sexo. Essa lacuna estatística restringe a compreensão mais ampla do fenômeno e reflete a persistente invisibilidade das dimensões de gênero nas políticas e diagnósticos habitacionais brasileiros. Ademais, é importante destacar que os dados se referem exclusivamente ao déficit habitacional e não à totalidade dos domicílios, com ou sem

<sup>53</sup> Os referidos dados não foram incluídos nestes períodos, pois a PNAD fornece apenas informações gerais sobre os domicílios, sem distinção direta do sexo dos responsáveis pelo déficit. A FJP utiliza a PNAD como base e posteriormente aprimora os dados para realizar a análise específica, mas não havia informações formatadas disponíveis para os períodos ausentes.

déficit. Assim, o maior peso feminino nesses números não significa que as mulheres sejam maioria entre todos os responsáveis por domicílios, mas sim que elas estão responsáveis por domicílios em situação de déficit.

Ainda que o presente estudo privilegie a dimensão racial como eixo central de análise, é indispensável reconhecer que o apagamento histórico da questão de gênero nas estatísticas e nas políticas públicas reforça o silenciamento das múltiplas formas de expressão da questão social. A exclusão sistemática de recortes de gênero, especialmente nos estudos habitacionais, contribui para naturalizar as desigualdades e invisibilizar o sofrimento social de grupos que vivem, simultaneamente machismo, racismo e pobreza.

Os dados mostram que, desde 2016, as mulheres passaram a responder pela maioria dos domicílios em déficit habitacional, representando 53,4%, frente a 46,6% liderados por homens. Em 2023 essa diferença se ampliou, com as mulheres responsáveis por 61,9% dos domicílios em déficit, enquanto os homens correspondiam a 38,1%. É interessante perceber que o déficit masculino vem diminuindo de forma constante ao longo dos anos, ao passo que, no lado feminino, observa-se o movimento inverso, com um aumento gradual dessa condição.

Segundo Saffioti (2004), a desigualdade de gênero no Brasil está enraizada em uma sociedade patriarcal que organiza o acesso a recursos econômicos, políticos e sociais de forma desigual entre homens e mulheres. Ela se manifesta de diversas formas: a violência doméstica força muitas mulheres a deixarem seus lares; a maternidade solo aumenta a pressão sobre a sobrevivência familiar; e as barreiras financeiras, somadas à precarização das políticas habitacionais, dificultam o acesso a aluguel ou financiamento.

No mercado de trabalho salários menores e menor acesso a empregos formais intensificam essa vulnerabilidade, contribuindo para a feminização do déficit habitacional, marcada pelo crescimento de domicílios chefiados por mulheres. A título de ilustração, dados relevam a dependência significativa das mulheres em programas sociais, como o Bolsa Família, para suprir necessidades básicas e garantir alguma estabilidade econômica. Recentemente, observou-se que 84% das beneficiárias do programa são mulheres chefes de família, muitas delas mães solas (PT, 2025).

A expressão numérica feminina no programa revela que, mesmo com o auxílio financeiro do Bolsa Família, essas mulheres enfrentam uma luta diária pela sobrevivência de seus(suas) filhos(as) e familiares. As desigualdades de gênero e a informalidade no mercado de trabalho, essa última comprovada no capítulo I, mantêm-nas frequentemente em situação de déficit. Afinal, como uma mãe consegue pagar aluguel, colocar comida na mesa, arcar com

água, luz e com as necessidades essenciais das crianças? O sonho de viver dignamente fica adiado, porque o foco é apenas sobreviver.

Em suma, o problema da moradia no Brasil também se configura como uma expressão das desigualdades de gênero. À luz das reflexões de Saffioti (2004), essa realidade comprova que o patriarcado não é apenas um sistema de dominação simbólica, mas uma engrenagem concreta que limita o acesso das mulheres aos direitos fundamentais ou impõe condições inapropriadas para o seu alcance. Está claro que a desigualdade habitacional no Brasil não se explica apenas por fatores econômicos, mas também por marcadores sociais como gênero e raça — sendo esta última o eixo central da análise. A seguir, a Tabela 12 apresenta a evolução do déficit habitacional entre 1991 e 2023, segundo a cor ou raça da pessoa responsável pelo domicílio.

**Tabela 12**– Evolução do déficit habitacional por cor/raça do(a) responsável pelo domicílio no Brasil (1991-2023)

Ano	Branca	Preta	Parda	Outras
1991	*	*	*	*
2000	*	*	*	*
2005	*	*	*	*
2006	*	*	*	*
2007	*	*	*	*
2008	*	*	*	*
2009	*	*	*	*
2010	*	*	*	*
2011	*	*	*	*
2012	*	*	*	*
2013	*	*	*	*
2014	*	*	*	*
2015	*	*	*	*
2016	1.899.514	695.909	3.103.834	67.726
2017	2.013.478	718.522	3.264.502	71.660
2018	1.839.961	811.843	3.214.205	106.271
2019	1.791.722	781.819	3.314.806	76.299
2022	1.973.211	851.458	3.271.167	119.477
2023	1.913.180	1.194.219	2.740.405	118.361

Observação: A categoria “Outras” inclui pessoas identificadas como indígenas e amarelas<sup>54</sup>.  
Fonte: Elaboração própria com base na FJP (2024, 2025).

<sup>54</sup> A tabela tinha como objetivo separar indígenas e amarelos(as), assim como as demais categorias. Nos anos de 2022 e 2023, a FJP consolidou esses grupos na categoria “Outras”, diferentemente dos anos anteriores, quando estavam separados. Essa agregação não busca minimizar as dificuldades enfrentadas por esses povos e decorre da forma como os dados foram organizados e disponibilizados nesses anos pela referida pesquisa.

Novamente, vê-se o apagamento de dados relacionados ao perfil das pessoas em déficit habitacional. Assim como o recorte de gênero, o marcador racial também foi sistematicamente excluído das análises ao longo dos anos. Até meados da década de 1990, as estatísticas oficiais não registravam de forma consistente a situação habitacional da população segundo a variável racial. O cálculo do déficit habitacional é relativamente recente, com primeira publicação da FJP, referente a 1991, datada de 1995. Nesse período os recortes por cor ou raça não eram considerados metodologicamente, evidenciando um apagamento estrutural: a população negra, historicamente mais vulnerável, permanecia invisível nas estatísticas oficiais, mesmo com o auxílio da PNAD e da PNAD-C, que permitiram aprimorar a metodologia ao longo dos anos.

Apenas a partir dos anos 2016 foi possível incorporar o recorte racial de forma consistente, problematizando, finalmente, o marcador racial no déficit habitacional e permitindo compreender melhor a dimensão estrutural das desigualdades habitacionais. Embora o apagamento racial não tenha sido necessariamente proposital e decorra de limitações metodológicas e do aprimoramento gradual das pesquisas, não se pode ignorar seu impacto. De acordo com Sá, Santos e Silva (2024) o primeiro censo populacional brasileiro, realizado em 1872, já incluía a variável cor ou raça, que era obrigatória em todas as estatísticas oficiais. Com o passar dos anos, as categorias raciais e os métodos de coleta sofreram modificações, permitindo observar de forma mais clara o predomínio da população negra no país.

Em 2022 a população brasileira atingiu um total de 203,1 milhões de pessoas – um crescimento de quase 6,5% em comparação com os dados coletados pelo Censo 2010 –, das quais mais de 110 milhões se declaram negras (pretas ou pardas). O crescimento populacional deveu-se à população negra, que teve variação percentual positiva de 54,2%, e da indígena, na magnitude percentual de 89%, dado que houve decréscimo em todos os demais segmentos populacionais. O total de pessoas pardas teve um aumento de quase 10 milhões e atingiu 92,1 milhões – em 2010, esse montante era de 82,3 milhões. Enquanto isso, o quantitativo de pessoas pretas saltou de 14,5 milhões em 2010 para 20,6 milhões em 2022 [...] (Sá; Santos e Silva, 2024, p. 5).

O peso demográfico da população negra no Brasil é evidente não apenas pelo fato de constituírem a maioria da população, mas também por sua predominância entre os grupos mais vulneráveis até os dias atuais. Osorio *et al.* (2011) já apontavam dados sobre pobreza e extrema pobreza no país, números que podem parecer neutros à primeira vista, mas é necessário enfatizar que a pobreza possui cor. Pessoas negras enfrentam condições econômicas significativamente mais adversas do que pessoas brancas. Em 2022, a taxa de

pobreza entre pretos e pardos era aproximadamente duas vezes maior do que entre brancos (Luz, 2023).

Quando combinada com a informalidade no mercado de trabalho e os baixos níveis de escolaridade (já discutidos ao longo deste estudo), essa vulnerabilidade econômica se reflete em mais uma iniquidade: traduz-se em moradias precárias, infraestrutura insuficiente e restrições severas ao direito de habitar. O racismo estrutural e o alcance limitado das políticas públicas dificultam o acesso dessa população à moradia adequada, perpetuando um padrão histórico de segregação e desigualdade existente desde o período colonial.

Essa situação confirma que o racismo não é um fenômeno isolado, mas uma engrenagem estruturante da sociedade que distribui privilégios e privações de maneira desigual (Almeida, 2019). A ideologia do branqueamento e o mito da democracia racial mascaram essas injustiças, fazendo parecer que a exclusão da população negra é natural ou fruto do mérito individual, quando na realidade ela é sistemática e profundamente enraizada (Gonzalez, 2020). O resultado é cruel: pessoas negras e periféricas são empurradas para a informalidade, vivem em habitações improvisadas, lutam diariamente para suprir necessidades básicas e têm seu direito à vida digna adiado indefinidamente.

O recorte racial na Tabela 12 demonstra que pessoas pretas e pardas compõem a maior parcela da população em situação de déficit habitacional, representando cerca de 65,9% em 2016 e mantendo a mesma proporção em 2023, enquanto os domicílios liderados por pessoas brancas correspondiam 32,9% em 2016 e baixaram muito pouco, para 32,1%, em 2023. O contraste revela que a população negra permanece desproporcionalmente afetada, chegando a ter quase o dobro do déficit habitacional em comparação à população branca.

Posteriormente a Tabela 13, que detalha a distribuição dos componentes do déficit habitacional de acordo com a cor/raça do(a) responsável pelo domicílio, possibilitando uma melhor compreensão da magnitude e da composição dos diferentes fenômenos que o compõem.

**Tabela 13** - Evolução dos componentes do déficit habitacional por cor/raça do(a) responsável pelo domicílio no Brasil (2016-2023)

Ano	Cor/Raça	Habitação precária	Coabitação	Ônus excessivo
2016	Branca	293.486	451.032	1.154.996
	Preta	155.951	229.067	310.891
	Parda	825.048	910.551	1.368.235
	Outras	19.573	19.311	28.843
2023	Branca	293.486	451.032	1.154.996
	Preta	155.951	229.067	310.891
	Parda	825.048	910.551	1.368.235
	Outras	19.573	19.311	28.843

2017	Branca	366.738	455.793	1.190.947
	Preta	164.377	199.634	354.511
	Parda	943.109	905.453	1.415.940
	Outras	21.644	15.557	34.459
2018	Branca	301.752	390.347	1.147.862
	Preta	175.845	225.070	410.928
	Parda	924.890	807.571	1.481.745
	Outras	27.007	30.635	48.629
2019	Branca	306.784	375.255	1.109.683
	Preta	180.790	214.816	386.213
	Parda	968.872	811.549	1.534.385
	Outras	25.730	10.745	39.824
2022	Branca	389.074	345.061	1.239.076
	Preta	183.682	206.121	461.656
	Parda	1.065.149	708.419	1.497.599
	Outras	44.750	30.278	44.449
2023	Branca	280.248	261.105	1.371.827
	Preta	535.717	170.018	488.484
	Parda	389.969	616.071	1.734.366
	Outras	27.221	22.734	68.406

Observação: A categoria “Outras” inclui pessoas identificadas como indígenas e amarelas.  
Fonte: Elaboração própria com base na FJP (2024, 2025).

Observa-se que a população preta e parda concentra a maior parte de todos os componentes do déficit. Por exemplo, em 2016, aproximadamente 65% da habitação precária estava sob responsabilidade de pessoas negras, proporção que se mantém ao longo dos anos analisados. A coabitação também é mais frequente entre esses grupos, evidenciando pressões sobre o espaço residencial e limitações estruturais na oferta de moradias adequadas.

Além disso, o ônus excessivo com habitação, que reflete o comprometimento significativo da renda familiar com moradia, atinge desproporcionalmente pessoas pretas e pardas, indicando que o acesso a habitação adequada continua sendo mediado por desigualdades econômicas históricas. Em 2023, por exemplo, a soma dos três componentes revela que a população negra concentra a maior parte do déficit total, enquanto a população branca apresenta participação relativamente menor, embora ainda significativa. Esses dados corroboram a análise de que a insuficiência habitacional no Brasil não é apenas uma questão de escassez de moradias, mas um fenômeno profundamente estruturado por desigualdades raciais e socioeconômicas.

A exposição das Tabelas 12 e 13 mostra que os impactos sobre a população negra são mais intensos e persistentes ao longo do tempo, refletindo barreiras estruturais ao acesso à moradia adequada. Ao analisar os perfis das pessoas em situação de déficit habitacional, percebe-se que, além da predominância da população negra com renda de 1 a 3 salários-mínimos, destacam-se também mulheres negras de baixa renda. Embora o estudo tenha foco na raça, essa observação permite visualizar como classe, raça e gênero se combinam, abrindo espaço para análises críticas futuras sobre as múltiplas camadas de desigualdade que atravessam o déficit habitacional. Tal configuração não é acidental, mas resultado de um processo histórico de exclusão racial e econômica que remonta ao período pós-abolição, quando o Estado brasileiro negou à população negra o acesso à terra e aos meios de subsistência, relegando-a às margens das cidades. A estrutura urbana e rural que emerge desse processo é, portanto, racializada, pois a segregação socioespacial no Brasil expressa a continuidade das hierarquias raciais do passado colonial em novas formas de desigualdade urbana.

Um aspecto que se destaca em cada nova atualização dos estudos sobre o déficit habitacional é o expressivo número de domicílios vagos no país. A coexistência entre a falta de moradias adequadas e o elevado contingente de imóveis desocupados configura uma aparente contradição, frequentemente mencionada nas análises sobre o tema.

**Tabela 14**– Domicílios vagos com potencial a serem ocupados no Brasil (1991-2023)

<b>Ano</b>	<b>Domicílios vagos</b>
1991	4.416.124
2000	6.029.756
2005	6.736.404
2006	6.579.393
2007	7.075.995
2008	7.290.019
2009	7.246.587
2010	6.097.778
2011	7.594.578
2012	7.198.023
2013	7.230.624
2014	7.241.419
2015	7.906.767
2016	*
2017	*
2018	*
2019	*
2022	11.400.000

2023

\*

\* = Não há dados disponíveis.<sup>55</sup>

Fonte: Elaboração própria com base na FJP (1995, 2001, 2006, 2008, 2009, 2015) e Censo (2010, 2022).

A Tabela 14 indica um notável aumento no número de domicílios vagos ao longo das últimas décadas, passando de cerca de 4 milhões em 1991 para mais de 11 milhões em 2022, o que representa um acréscimo de aproximadamente 7 milhões de domicílios. Ademais, é importante mencionar que esse total engloba tanto domicílios novos quanto imóveis já existentes que se tornaram desocupados, o que impede associar automaticamente tal crescimento à ampliação da oferta habitacional. Há limitações significativas quanto à obtenção de informações mais detalhadas sobre esses domicílios, como suas condições físicas, localização, situação de propriedade e padrão construtivo. Uma caracterização mais aprofundada desse estoque seria fundamental para delinear o perfil dos domicílios vagos e identificar quais deles poderiam efetivamente contribuir para a redução do déficit de moradias (FJP, 2012).

Ainda assim, a expansão desse contingente é reveladora, pois expõe a tensão entre a ampliação do estoque habitacional e a persistência do déficit brasileiro. Tal fenômeno pode ser explicado, como sugere Siqueira (2024), por processos como a mudança de moradia sem imediata ocupação, a retenção de imóveis para investimento e especulação ou o uso de residências secundárias que permanecem desocupadas.

Em síntese, trata-se de um quadro em que a simples existência de moradias não se traduz em acesso efetivo a elas, já que o espaço habitacional é mediado por lógicas financeiras que subordinam a função social da moradia aos interesses do mercado. O fenômeno reforça a natureza estrutural do problema, que não decorre da insuficiência material de habitações, mas da forma desigual de apropriação e uso do território urbano. O crescimento dos imóveis desocupados não expressa abundância e sim a irracionalidade de um sistema que transforma o direito à moradia em mercadoria e naturaliza a convivência entre o vazio e a necessidade.

Como apontado por Sallowicz (2010) em 2010, após o PMCMV e o estímulo ao crédito habitacional, os preços da casa própria já apresentavam aumento significativo.

---

<sup>55</sup> A ausência de dados sobre domicílios vagos para esses anos se deve ao fato de que as informações são produzidas com base nos Censos Demográficos, realizados apenas em 2010 e 2022, sendo este o levantamento mais recente conduzido pelo IBGE.

Posteriormente, Pavan (2025) indica que, em 2024, os imóveis residenciais continuaram a se valorizar, mantendo essa tendência. Ainda que os salários tenham apresentado aumentos nominais em alguns períodos, esse crescimento não acompanhou a valorização dos imóveis nem o aumento do custo de vida, o que torna o direito à habitação cada vez mais distante para as famílias de baixa renda. Para a população negra, que depende majoritariamente de rendas informais ou de programas de transferência de renda, o acesso à moradia é ainda mais restrito, refletindo a seletividade dos programas habitacionais. Os 65,9% de pessoas em déficit ilustram um sistema que, ao mesmo tempo, invisibiliza e culpabiliza indivíduos por sua condição socioeconômica, enquanto permanecem situações de habitação precária, coabitação excessiva e sobrecarga de custos.

O elevado contingente de moradias desocupadas, lado a lado com milhões de pessoas privadas de uma moradia justa, revela que o déficit habitacional brasileiro não decorre da escassez de imóveis, mas da forma desigual como a cidade é produzida e apropriada. O espaço urbano, antes de ser pensado como um bem comum, tem sido regido pela lógica da mercadoria. O que falta, portanto, não são paredes nem telhados, mas políticas públicas capazes de romper com a engrenagem especulativa que transforma o morar em privilégio. O percentual de domicílios vagos ultrapassa o campo das estatísticas: é o sintoma mais visível de um modelo urbano que naturaliza o vazio ao lado da desigualdade.

Os(as) moradores(as) de assentamentos precários não vivem nessas condições por acaso: esses espaços surgem como alternativas para tentar alcançar o direito à moradia previsto na Constituição. Mesmo que não ofereçam condições dignas de vida e que essas populações enfrentam desigualdades que atravessam raça, classe e gênero, elas continuam lutando diariamente por condições de vida mais justas e dignas. Essa luta se traduz nas mobilizações sociais que ocorrem até hoje em diferentes regiões do Brasil, com pessoas reivindicando o direito de existir e morar.

Compreender a evolução do déficit habitacional no Brasil entre os anos 1991 e a atualidade exige reconhecer tanto as dimensões históricas de insuficiência das políticas públicas, o avanço da financeirização da economia e da concentração de capitais, quanto os impactos do racismo estrutural na conformação das desigualdades. É nesse entrecruzamento de fatores econômicos, regionais e raciais que se evidencia a persistência da questão habitacional como expressão da questão social no país.

Em síntese, as estatísticas do déficit habitacional, quando analisadas de forma crítica, desvelam não apenas carências quantitativas, mas a profunda desigualdade social e racial

inscrita no território urbano brasileiro. Isso reflete o alcance limitado e ineficaz das políticas públicas, que, não desmerecendo seus avanços, ainda deixam muito a desejar, perpetuando um cenário em que o direito morar de maneira digna segue restrito a poucos(as), enquanto as maiorias racializadas e empobrecidas seguem enfrentando a precarização e a exclusão habitacional.

### **3.2 Condicionantes de acesso e lógica de elegibilidade nos programas habitacionais**

Ao longo da trajetória histórica da sociedade brasileira, as políticas habitacionais proclamaram atender toda a população, com foco nas camadas mais vulneráveis. Na prática, porém, essa abrangência se mostrou ilusória: as ações privilegiam as classes média e alta, que são majoritariamente compostas por pessoas brancas, ignorando as profundas disparidades sociais e econômicas que estruturam a dinâmica capitalista e que, no caso do Brasil, foram herdadas do colonialismo. A ampla fração negra da classe trabalhadora nacional foi invisibilizada nessas políticas, por meio da ausência de ações afirmativas e da falta de iniciativas específicas para enfrentar as barreiras históricas do acesso à moradia. Importa ressaltar que a proposição dessas medidas não significa privilegiar os(as) negros(as) pobres em detrimento dos(as) brancos(as) pobres, mas sim reconhecer que a questão racial atua como um elemento que fortalece e aprofunda as desigualdades sociais existentes, exigindo políticas que considerem essas especificidades para garantir justiça e equidade nas políticas habitacionais.

Ainda que marcadas por contradições e voltadas, muitas vezes, à manutenção da ordem urbana e à reprodução do capital imobiliário, essas políticas sociais cumpriram/cumprem um papel formativo. Contribuíram para consolidar, tanto no Estado quanto na sociedade civil, a noção de que a moradia é um componente essencial da cidadania, preparando o terreno para os avanços normativos e institucionais que se consolidaram a partir da Constituição de 1988, com a inclusão do direito à moradia entre os direitos sociais, conforme abordado no capítulo II.

Todavia, a tensão entre o discurso da cidadania e a prática neoliberal revela as contradições internas do próprio formato das políticas sociais no Brasil. Retomando a ofensiva burguesa mencionada por Behring (2008), a reconfiguração do Estado sob a lógica neoliberal não apenas transforma suas atribuições, mas também remodela todo o campo das políticas sociais. O discurso da cidadania permanece, mas esvaziado de seu potencial emancipatório. As políticas sociais tornam-se estratégias de compensação mínima, enquanto a

desigualdade segue naturalizada e incorporada como engrenagem indispensável à manutenção do sistema capitalista, conforme já apontado por Netto e Braz (2012).

Mesmo em governos que se apresentam como progressistas, a lógica neoliberal permanece como estrutura dominante, limitando o alcance das políticas sociais. O Estado continua operando segundo os princípios do mercado, priorizando o equilíbrio fiscal, a eficiência administrativa e as parcerias com o setor privado. A racionalidade neoliberal não é apenas uma opção política, mas uma lógica que atravessa e condiciona as próprias formas de governar. Na era da financeirização da habitação, a lógica neoliberal revela-se de forma explícita, materializando a seletividade do acesso e a mercantilização do espaço urbano, comprometendo a efetivação do direito social à moradia. A contradição torna-se explícita em todas as transformações observadas no PMCMV e no PCVA, sobretudo com a criação da Faixa 4 do PMCMV, em 2025.

O programa ampliou o acesso a famílias com maior poder aquisitivo, enquanto os segmentos em extrema pobreza e pobreza continuam quase completamente desassistidos. Mesmo com os subsídios para facilitar o financiamento da casa própria, os elevados índices de inadimplência (Gazeta do Povo, 2014; Marchesini, 2023) comprovam a ineficácia operacional da política em alcançar os grupos mais vulnerabilizados. Muitas famílias acabam acumulando juros e multas e, conseqüentemente, perdem seus imóveis, sem qualquer garantia de acesso a alternativas habitacionais adequadas.

A seletividade, portanto, não é apenas econômica, mas também racial e territorial, reproduzindo desigualdades históricas no acesso à habitação digna. O fato mostra também o jogo de forças no poder, que sempre pende para um dos lados: a gestão do Estado burguês tem necessariamente que ser burguesa, portanto, deve priorizar os interesses do capital. O modelo contemporâneo evidencia a tensão entre a retórica social e a prática neoliberal: embora o direito à moradia esteja formalmente garantido, ele permanece subordinado às dinâmicas de mercado, à especulação imobiliária e à capacidade de pagamento.

A análise deste estudo indica que a política habitacional brasileira requer programas não financeirizados e com perspectiva racial e de gênero, capazes de reduzir efetivamente o déficit habitacional e promover equidade social, garantindo que o direito à moradia seja um instrumento de cidadania e não apenas de valorização do capital. Uma tentativa de enfrentamento dessa realidade foi o Projeto de Lei nº 6865/2006 (PL 6865/2006), de autoria do deputado Vicentinho (PT-SP), que propunha a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para a População Negra (SNHISPN) e também do Fundo Nacional de

Habitação de Interesse Social para População Negra (FNHISPN). O objetivo do órgão seria “o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população negra de menor renda, centralizando os programas e projetos habitacionais com esses objetivos<sup>56</sup>” (Pinheiro, 2007).

O mais impressionante é o quão antecipado o projeto era. Ele foi proposto em 2006, três anos antes da criação do PMCMV. O texto já identificava questões que o programa posterior não enfrentou. Embora o PMCMV tenha sido uma iniciativa de grande escala e inegável relevância, faltou-lhe exatamente o que Vicentinho já propunha: a incorporação de uma dimensão racial explícita, capaz de reconhecer que o problema habitacional brasileiro não se restringe à renda, mas está intrinsecamente relacionado à raça e ao território.

A estrutura do projeto de Vicentinho era ambiciosa e inovadora: previa não só um sistema (SNHISPN), mas também um fundo (FNHISPN) e um conselho gestor paritário, com representação da sociedade civil (Brasil, 2006) — uma tríade de instrumentos de governança, financiamento e controle social inspirada em modelos bem-sucedidos, como o Sistema Único de Saúde (SUS). Tudo isso voltado especificamente à população negra de baixa renda, historicamente excluída do acesso à moradia formal. A justificativa final do projeto, por sua vez, apresentava um diagnóstico contundente sobre o racismo estrutural nas cidades brasileiras. Citava dados de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pobreza e moradia que escancaravam o abismo racial. Trata-se de um retrato que, quase duas décadas depois, permanece atual.

Neves (2009) escreve que após tramitar por diversas comissões, o projeto foi arquivado em 20 de novembro de 2009 sob a justificativa de incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária, em razão da ausência de indicação da fonte de recursos e da estimativa de custos. Mesmo diante dessa decisão, o autor da PL 6865/2006 ainda apresentou o Requerimento nº 295/2011, solicitando o desarquivamento da matéria, o que foi indeferido por já ter sido considerada “arquivada definitivamente”.

Anos depois, em 2019, Vicentinho voltou a requerer a reabertura do debate por meio do Requerimento nº 186/2019, buscando resgatar a tramitação do projeto e recolocar em pauta a urgência de políticas habitacionais com recorte racial (Brasil, 2019). No entanto, o pedido não obteve prosseguimento, e o tema permaneceu ausente da agenda legislativa. O arquivamento reiterado da proposta ilustra a invisibilidade da dimensão racial nas políticas

---

<sup>56</sup> A fonte consultada de Pinheiro (2007) não possui paginação.

habitacionais brasileiras, bem como o desinteresse histórico do Estado em enfrentar a desigualdade racial na estrutura urbana do país.

Ainda que o PMCMV tenha ampliado o acesso à habitação para famílias brasileiras, ele não incorporou o recorte racial como critério estruturante. A decisão mostra a persistência da seletividade racial na política habitacional: ao negar uma proposta voltada a enfrentar as consequências do racismo, a política se apresenta como neutra e financeiramente imparcial, mas, na prática, mantém as barreiras raciais sob a aparência de racionalidade técnica. Trata-se de uma expressão do racismo institucional discutido por Almeida (2019), como o modo pelo qual as práticas e normas das instituições reproduzem desigualdades raciais, mesmo quando se apresentam como neutras ou imparciais. Em outras palavras, o racismo institucional é uma das formas pelas quais o racismo estrutural se concretiza na ação do Estado, revelando como o racismo se mantém incorporado às rotinas e decisões aparentemente técnicas da gestão pública.

Revisitar o projeto de Vicentinho assim, não seria apenas um gesto de resgate histórico, mas uma urgência contemporânea diante da permanência do racismo urbano no Brasil. Os dados quantitativos apresentados neste estudo demonstram que a população negra segue sendo a mais afetada pelos efeitos duradouros de uma sociedade marcada pelos resquícios de sua estrutura colonial e racista, o que reforça a importância de políticas públicas que enfrentem explicitamente essa dimensão racial.

Nesse sentido, destaca-se a instituição do Estatuto da Igualdade Racial, por meio da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que constituiu um marco jurídico na consolidação de direitos e na promoção de políticas voltadas à população negra. O Capítulo IV do Estatuto prevê, entre outros dispositivos, a necessidade de implementação de ações voltadas à ampliação do acesso da população negra à terra, à moradia adequada, à infraestrutura urbana, à assistência técnica e jurídica, bem como à sua participação em conselhos gestores e fundos habitacionais (Brasil, 2010).

Art. 35. O poder público garantirá a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida.

Parágrafo único. O direito à moradia adequada, para os efeitos desta Lei, inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana.

Art. 36. Os programas, projetos e outras ações governamentais realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), regulado pela Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, devem considerar as peculiaridades sociais, econômicas e culturais da população negra.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estimularão e facilitarão a participação de organizações e movimentos representativos da população negra na composição dos conselhos constituídos para fins de aplicação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Art. 37. Os agentes financeiros, públicos ou privados, promoverão ações para viabilizar o acesso da população negra aos financiamentos habitacionais (Brasil, 2010).

Apesar dessas disposições normativas, a simples existência do Estatuto não foi e não pode ser suficiente para alterar substancialmente a realidade. A população negra continua sub-representada nos programas habitacionais e no contingente beneficiado por políticas públicas de moradia. O marco legal fornece os instrumentos, mas não garante por si só a inclusão concreta da população negra na redução do déficit habitacional, demonstrando a necessidade de políticas afirmativas incisivas e ações específicas que traduzam o direito formal em direitos efetivos.

Uma forma concreta de política afirmativa que já apresentou resultados tangíveis no Brasil é a Lei nº 12.711/2012, conhecida com a Lei de Cotas, que instituiu a reserva de vagas em universidades e institutos federais para estudantes de escolas públicas, negros(as), pardos(as), indígenas, quilombolas e PcDs (Brasil, 2012). Além do recorte racial, a legislação estabeleceu que, no preenchimento dessas vagas, 50% deveriam ser destinadas a estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário e meio per capita (Brasil, 2012), incorporando desde sua origem um critério socioeconômico voltado à redução das desigualdades de classe que atravessam o acesso à educação superior.

Em 2023, a política passou por uma atualização, com a Lei nº 14.723/2023, que ajustou alguns de seus critérios e ampliou seu alcance. A mudança reduziu o limite de renda para até um salário-mínimo per capita e tornou essa exigência mais central na distribuição das vagas (Brasil, 2023d). Também determinou que a reserva destinada a pretos(as), pardos(as), indígenas, quilombolas e PcDs siga a proporção desses grupos em cada estado, com base nos dados do IBGE. A atualização ainda estendeu o programa ao ensino técnico federal e criou mecanismos de acompanhamento mais frequentes, fortalecendo o compromisso da política com a redução das desigualdades que marcam o acesso à educação no país.

A lei representa um avanço concreto na promoção da justiça social, ao reconhecer que as desigualdades de acesso à educação superior não se explicam pelo esforço individual, mas por condições históricas desiguais que moldaram a sociedade brasileira, expressando-se como

uma materialização do enfrentamento à falsa meritocracia denunciada por Gonzalez (2020), que escamoteia o racismo estrutural ao converter privilégios históricos em supostos méritos pessoais.

Articulando com essa análise, Ribeiro (2019) argumenta que o impacto da Lei de Cotas ultrapassou o simples aumento no número de matrículas, pois, ao garantir a presença negra em espaços antes restritos, a política provocou uma mudança profunda na forma como se compreendem o mérito, a excelência e a cidadania. Mais do que alterar o perfil do acesso, ela transformou o próprio sentido de pertencimento dentro da universidade. A partir dela, ampliou-se também o debate sobre a importância da presença negra em outros espaços de poder e produção de conhecimento, sinalizando que a democratização do ensino superior é apenas uma das frentes de um processo mais amplo de reconstrução social.

Outras medidas legislativas também foram criadas a fim de legitimar a luta da população negra. A Lei nº 12.519/2011 instituiu o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra, comemorado em 20 de novembro, ainda que sem torná-lo feriado nacional em todo o país (Brasil, 2011). Mais recentemente, a Lei nº 14.759/2023 avançou nesse reconhecimento, tornando a data feriado nacional em todo o território brasileiro a partir de 2024 (Brasil, 2023c), reforçando a importância de políticas simbólicas de valorização da história e da luta da população negra no país.

Esses exemplos retratam que, para que políticas públicas promovam inclusão real, é necessário que o critério de raça seja incorporado como elemento estruturante, que haja instrumentos de monitoramento e que os programas sejam desenhados de forma a superar barreiras sócio-históricas. A habitação, no entanto, ainda carece de uma aplicação semelhante. Apesar de o Estatuto da Igualdade Racial prever dispositivos voltados à promoção da equidade no acesso à moradia, na prática, o recorte racial não se consolidou como critério central na definição das prioridades. As políticas habitacionais continuam beneficiando, majoritariamente, os grupos com maior poder aquisitivo e mantendo a população negra em condições periféricas e vulneráveis.

Reconhece-se que, em 2023, o PMCMV passou a incluir os povos quilombolas entre os grupos prioritários de atendimento (Brasil, 2023a). Entretanto, o critério de priorização tem como principal função facilitar o acesso a subsídios e ao financiamento de imóveis por meio dessa política, sem alterar de forma estrutural a lógica de funcionamento do programa. A lógica financeirizada permanece predominante, e o alto índice de inadimplência entre as

famílias de baixa renda ilustra o caráter paliativo da medida, que limita o alcance e reduz a capacidade do programa de promover inclusão efetiva.

Embora a priorização dos quilombolas represente um avanço, ela não abrange a população negra como um todo e tem efeito limitado diante da dimensão do déficit habitacional. O Estatuto da Igualdade Racial, apesar de seu valor simbólico, não consolidou mecanismos concretos de reparação. A falta de políticas habitacionais voltadas à população negra não é simples omissão, mas resultado de uma escolha estrutural do Estado, cuja lógica prioriza a acumulação em detrimento da redistribuição. Democratizar o acesso à moradia exigiria romper com os fundamentos econômicos e raciais que sustentam o modelo urbano capitalista, algo que o Estado neoliberal historicamente evita.

A revisão e reescrita da PL 6.865/2006, sob uma perspectiva atualizada e financeiramente viável, poderiam constituir não um ideal abstrato, mas um caminho concreto para a efetivação da justiça social. Mais do que buscar uma solução perfeita, trata-se de retomar uma proposta capaz de desafiar a forma tradicional de elaborar políticas públicas, inserindo a raça como categoria central de análise e ação.

É impossível prever quais rumos poderiam ter sido tomados caso a proposta tivesse avançado, mas é inegável que, assim como outras normativas voltadas à população preta e parda, ela representaria um marco no enfrentamento das desigualdades raciais no acesso à moradia adequada. Ainda que toda política social tenha caráter mitigador, quantas famílias poderiam ter sua realidade transformada se medidas dessa natureza tivessem sido implementadas de forma efetiva e contínua?

O PMCMV configura-se como o principal programa habitacional em nível nacional, sendo referência para políticas de acesso à moradia no Brasil. Embora estados e municípios possam implementar programas habitacionais próprios, de acordo com legislações específicas e demandas locais, é o PMCMV que estabelece os parâmetros e diretrizes gerais de financiamento, subsídios e faixas de renda em âmbito federal. Ele atua como a espinha dorsal da política habitacional no país, enquanto iniciativas estaduais e municipais funcionam como complementos, adaptando-se às realidades regionais e às necessidades de cada população.

Dessa forma, qualquer tentativa de reduzir o déficit habitacional e promover equidade exige mais do que programas paliativos: requer a formulação de políticas que coloquem raça, renda e vulnerabilidade social como critérios centrais, rompendo com a mercantilização da habitação e confrontando os fundamentos econômicos e raciais que estruturam a cidade brasileira. Até lá, a promessa de moradia digna permanece uma retórica,

enquanto o mercado imobiliário e a especulação continuam a ditar quem pode ou não ocupar o espaço urbano.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas permitiram compreender como o acesso à terra e à habitação sempre foi limitado às populações com maior poder aquisitivo e determinado por marcadores raciais. Desde o período colonial, passando pela promulgação da Lei de Terras em 1850 e se estendendo ao pós-abolição e ao crescimento urbano, a população negra foi sistematicamente excluída dessas oportunidades, sendo relegada a ocupar os chamados assentamentos precários, realidade que permanece até os dias atuais.

A intervenção do Estado, historicamente tardia e fragmentada, respondeu mais a interesses de controle social e manutenção da ordem do que à efetiva promoção do direito à moradia, implementando medidas habitacionais pontuais e isoladas, uma vez que ainda não existia um órgão público específico responsável pela coordenação de políticas habitacionais. Apenas posteriormente surgiu o primeiro órgão formal dedicado a tratar da questão habitacional no país, o BNH. Desde então, observa-se o estabelecimento do critério renda como único parâmetro de elegibilidade para o acesso à moradia, configurando uma lógica que marcaria profundamente as políticas habitacionais subsequentes.

Com a transição do BNH para a CEF inicia-se a era da financeirização da moradia no Brasil em sua forma mais intensa, consolidando o acesso à habitação como uma mercadoria orientada pelo mercado. Programas habitacionais baseados em crédito e aditivos financeiros, ao priorizarem a capacidade de pagamento, beneficiam principalmente famílias de maior renda, relegando a população mais pobre a habitações precárias ou à permanência em áreas informais. Como detalhado no capítulo II, a estruturação institucional e os critérios de elegibilidade centrados na renda acabam sendo redutores, não garantindo cobertura equitativa nem inclusiva.

A abordagem crítica adotada na pesquisa não deve ser confundida com uma defesa ingênua de que o acesso à moradia se resolveria por meio da gratuidade plena. A questão central não é propor soluções abstratas, mas evidenciar como, dentro da lógica do capitalismo brasileiro, o direito à moradia é sistematicamente tensionado por interesses econômicos, escolhas políticas e desigualdades históricas. O ponto central é que ela deve ser realmente acessível a todos(as), independentemente de raça ou renda.

Como sugerido por iniciativas legislativas, como a PL 6865/2006 do Deputado Vicentinho, e outras medidas com respaldo constitucional, que buscam minimizar as disparidades raciais enfrentadas pela população negra, observa-se que esses mecanismos ainda não se refletem de forma efetiva nas políticas habitacionais.

Apesar do próprio Estatuto da Igualdade Racial prever mecanismos de democratização da moradia para pessoas pardas e pretas, a implementação dessas políticas permanece limitada. Isso evidencia que a sociedade brasileira ainda não superou suas estruturas históricas de desigualdade, mantendo padrões de segregação que atravessam raça, classe e território. O acesso à moradia continua condicionado a critérios econômicos e de mercado, reforçando barreiras que dificultam a inclusão plena da população negra no espaço urbano.

Nesse viés, as iniciativas habitacionais discutidas nesta pesquisa sempre foram formuladas como medidas paliativas e não como formas de reparação. Caso o critério racial fosse incorporado oficialmente, esses programas deixariam de tratar o déficit habitacional como um fenômeno explicado apenas pela renda e passariam a reconhecer que a produção das cidades brasileiras é profundamente atravessada por disparidades raciais desde o pós-abolição. Uma política que levasse a raça em consideração não resolveria tudo, mas aproximaria a intervenção estatal de uma concepção mais honesta de justiça urbana, reconhecidora de que desigualdades históricas não se enfrentam aplicando a mesma regra para todos(as), e sim ajustando as condições de acordo com quem foi estruturalmente prejudicado(a) pelas transformações sociais.

Não cabe aqui definir qual seria o modelo ideal, mas evidenciar e problematizar as tensões que organizam o espaço urbano. Ademais, pelo fato de ter sido escolhido o âmbito nacional para ilustrar o estudo, não é possível mensurar com precisão quais iniciativas estão sendo efetivamente implementadas em cada estado ou município, já que alguns podem adotar programas próprios e critérios de elegibilidade distintos. Ainda assim, a análise em nível nacional é importante para refletir padrões gerais, desigualdades estruturais e tendências que atravessam todo o país.

Considera-se que os objetivos da pesquisa foram alcançados, ao demonstrar que fatores raciais e econômicos estruturam o panorama habitacional brasileiro, mantendo grupos específicos em situação de vulnerabilidade. As hipóteses formuladas também foram confirmadas, uma vez que a ocupação majoritária de pessoas negras, com renda entre um a três salários-mínimos, revela um padrão de desigualdade não acidental, mas enraizado nas estruturas que moldam a sociedade brasileira, as quais ainda persistem. Essa população apresenta baixa escolaridade, salários reduzidos e informalidade no trabalho, condições que dificultam a estabilidade necessária para a conquista da casa própria, soma-se a isso o fato de que as políticas habitacionais continuam operando sem considerar a dimensão racial. Soma-se a isso o fato de que as políticas habitacionais continuam operando sem considerar a dimensão

racial. O PMCMV, atual programa habitacional do país, a cada atualização amplia seu alcance para atender famílias das camadas sociais médias e altas, dinâmica que aprofunda a vulnerabilidade habitacional e alimenta um intenso processo de favelização e de expansão das ocupações urbanas, marcadas por condições de moradia extremamente precárias.

Adicionalmente, nota-se um movimento crescente de dependência dessas famílias do gasto excessivo com aluguel. Diante de salários tão reduzidos, surge a pergunta: como essas famílias conseguem fechar as contas no final do mês? Estariam elas deixando de suprir outras necessidades básicas para conseguir pagar o aluguel? Embora a pesquisa não tenha conseguido aprofundar a análise sobre os componentes do déficit habitacional devido à falta de dados, essa limitação indica caminhos importantes para investigações futuras.

A análise também não considerou o fator gênero em profundidade, entendendo-se que se trata de uma discussão complexa que merece ser aprofundada de forma responsável; diante do tempo e escopo limitados do presente TCC, optou-se por focar exclusivamente no marcador social da raça. No entanto, os dados obtidos também indicam que mulheres negras constituem parte significativa do grupo em situação de déficit habitacional, gerando uma inquietação e sugerindo a necessidade de futuras pesquisas que explorem de forma integral as mediações entre moradia, classe, raça e gênero na produção de conhecimento. Dessa forma, o estudo não apenas cumpre seus objetivos iniciais, mas também abre caminhos para novas reflexões sobre o direito à cidade e estratégias de inclusão social, capazes de considerar as particularidades de cada indivíduo.

Entre as limitações do estudo destacam-se a padronização incompleta dos dados étnico-raciais, disponíveis apenas a partir de 2016 pela FJP, com a publicação desses dados apenas no relatório de 2021. Ou seja, embora o fator raça seja essencial para compreender as desigualdades habitacionais, ainda existem lacunas metodológicas que dificultam análises mais detalhadas e precisas. A categorização racial, muitas vezes simplificada, pode não capturar todas as nuances da vulnerabilidade social, reforçando a necessidade de aprimoramento contínuo das bases de dados e das metodologias de pesquisa.

Outra limitação diz respeito à renda. Espera-se que a FJP consiga, em futuras atualizações, separar de forma mais precisa a classificação das faixas salariais, distinguindo claramente as pessoas com menos de um salário-mínimo, um, dois e três salários-mínimos. Tal aprimoramento permitiria uma compreensão mais aprofundada do déficit habitacional em cada faixa de renda e subsidiaria análises mais detalhadas sobre a vulnerabilidade econômica das famílias.

O tratamento dos dados foi particularmente trabalhoso, pois entre 1991 e 2014 as informações eram disponibilizadas apenas em porcentagens, sem o quantitativo numérico. A partir de 2016 os relatórios passaram a apresentar os dados numéricos acompanhado das porcentagens, exigindo um esforço adicional de reorganização e padronização para análise. A apresentação exclusiva em porcentagem limita a capacidade de visualizar com precisão o quantitativo do déficit habitacional ao longo dos anos e indica que sua adoção não merece ser repetida futuramente, visto que gera uma suavização da dimensão dessa problemática social.

O processo revela a importância do aprimoramento metodológico das pesquisas sobre o déficit habitacional, o qual pode ser incorporado por futuras instituições de pesquisa e pela própria FJP, garantindo análises mais precisas e amplas. Espera-se que o presente estudo também estimule essas instituições a aprimorar a coleta, classificação e disponibilização dos dados, permitindo análises mais detalhadas e aprofundadas sobre as relações entre moradia, raça, renda e vulnerabilidade social.

Um ponto positivo é que, inicialmente, a pesquisa contava apenas com os dados da FJP até 2022, publicados em 2024. Entretanto, quase no final da elaboração do TCC foram divulgados os dados do déficit habitacional de 2023, o que permitiu ampliar a análise com informações mais recentes.

Em suma, o estudo evidencia que oferecer moradia de qualidade vai além de fornecer um teto: trata-se de assegurar inclusão social, justiça e valorização das diferenças. Isso implica implementar políticas públicas que contemplem infraestrutura adequada, acesso a serviços básicos e segurança, rompendo com formas históricas de exclusão que marginalizam pessoas e territórios. Garantir moradia digna significa permitir que todos(as) ocupem a cidade de maneira plena, com direitos reconhecidos e respeitados, transformando o espaço urbano em ambiente de convivência e diversidade.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **Indicadores Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio**. 2011. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14124-asi-indicadores-sociais-municipais-2010-incidencia-de-pobreza-e-maior-nos-municipios-de-porte-medio>. Acesso em: 14 out. 2025.
- AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **Censo 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas**. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>. Acesso em: 25 out. 2025.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019.
- AZEVEDO, Sérgio de. A Crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. *In*: AZEVEDO, Sérgio de.; RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. **A crise da moradia nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- BARROS, Albani; ALVES, Bianca Gomes; BARBOSA, Maria Lucilene. Refletindo sobre o Welfare State e a Crise Estrutural do Capital. **Caderno de Graduação - Ciências Humanas e Sociais - UNIT - Alagoas**, v. 2, n. 1, p. 87–102, 2014. Disponível em: <https://periodicos.grupotiradentes.com/cdghumanas/article/view/1316>. Acesso em: 26 jul. 2025.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.
- BEM, Gabriel Felipe Silva. **Um projeto colonial chamado abolicionismo: os projetos legislativos para a abolição no Brasil e em Portugal (século XIX)**. 2024. Tese (Pós-Graduação em História) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.
- BRASIL. **Agência Senado**. Programa Casa Verde e Amarela é sancionado com veto a unificação de tributos. Brasília: 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/13/programa-casa-verde-e-amarela-e-sancionado-com-veto-a-unificacao-de-tributos>. Acesso em: 29 set. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 6865/2006**. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=319805>. Acesso em: 1 set. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.** Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Brasília, 1986. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2291.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm) Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília: 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.** Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Brasília: 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110188.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110188.htm). Acesso: 25 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.699, de 9 de julho de 2003.** Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2003, e dá outras providências. Brasília: 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.699.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.699.htm). Acesso em: 18 out. 2025.

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. Brasília: 2005a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.164, de 18 de agosto de 2005.** Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 1º de maio de 2005, e dá outras providências. Brasília: 2005b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111164.htm). Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília: 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm). Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.519, de 10 de novembro de 2011.** Institui o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. Brasília: 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112519.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112519.htm). Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm). Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114620.htm). Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.759, de 21 de dezembro de 2023**. Declara feriado nacional o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. Brasília: 2023c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114759.htm). Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Brasília: 2023d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14723.htm#art2](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14723.htm#art2). Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília: 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: 2013. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/131114\\_ifh\\_castilha\\_minha\\_casa.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/131114_ifh_castilha_minha_casa.pdf). Acesso em 6 de out. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sobre o Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/sobre-o-minha-casa-minha-vida-1>. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: 2004.

BRASIL. **Portaria MCID nº 1.248, de 26 de setembro de 2023**. Diário Oficial da União, Brasília, 28 set. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mcid-n-1.248-de-26-de-setembro-de-2023-513051515>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para População Negra - SNHISPN, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para População Negra – FNHISPN e institui o Conselho Gestor do FNHISPN. Brasília: 2006. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=385876&filename=Tramitacao-PL%206865/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=385876&filename=Tramitacao-PL%206865/2006). Acesso em: 6 out. 2025.

BOECKEL, Cristina *et al.*. Rocinha, maior favela do país segundo Censo 2022, possui mais habitantes que dois terços dos municípios do RJ. **G1**, Rio de Janeiro, 8 nov. 2024.

BONDUKI, Nabil Georges (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 711–732, 1994. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/40408>. Acesso em: 5 ago. 2025.

BONATES, Mariana Fialho. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, São Carlos, n. 7, p. 147–164, 2008. Disponível em: <https://revistas.usp.br/risco/article/view/44729/48359>. Acesso em: 28 set. 2025.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). **Revela: Revista Eletrônica Acadêmica da FALS**, n. 2, p. 1-14, 2008. Disponível em: <https://fals.com.br/novofals/revela/REVELA%20XVII/politicahabitacional.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Sobre a Caixa**. 2025. Brasília: 2025. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 27 ago. 2025.

CARDIA, Mário Sottomayor. Cinco tipos de democracia institucional. **Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas**, Lisboa, n. 12, p. 309-316, 1998. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/7458>. Acesso em: 27 ago. 2025.

CARNEIRO, Edison. **O Quilombo dos Palmares**. São Paulo: Brasiliense, 1947.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: A situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero, **Geledés: Instituto da Mulher Negra**, 06 mar. 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/enegrecer-o-feminismo-situacao-da-mulher-negra-na-america-latina-partir-de-uma-perspectiva-de-genero/>. Acesso em: 23 out. 2025.

CARVALHO, Janaína. Conheça história da 1ª favela do Rio, criada há quase 120 anos. **G1**, Rio de Janeiro, 25 jan. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-450-anos/noticia/2015/01/conheca-historia-da-1-favela-do-rio-criada-ha-quase-120-anos.html>. Acesso em: 30 jun. 2025.

CAPITANIO, Dábine Caroene. *et al.* A luta pela moradia: o protagonismo dos movimentos sociais no brasil para a efetivação de direitos. *In: Congresso Internacional Uma Nova Pedagogia para a Sociedade Futura*, 3, Restinga Sêca. 2018. **Anais [...]**. Restinga Sêca: 2018.

CATTO, André. Mais de um terço dos trabalhadores do país recebe até um salário mínimo, diz IBGE. **G1**, São Paulo, 9 out. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/censo/noticia/2025/10/09/mais-de-um-terco-dos-trabalhadores-do-pais-recebe-ate-um-salario-minimo-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 23 out. 2025.

CEF. Caixa Econômica Federal. **PAR: Programa de Arrendamento Residencial**. Brasília: 2024.

CEF. Caixa Econômica Federal. **Programa Pró-Moradia: Manual De Fomento Pró-Moradia SUFUG/GEAVO**. Brasília: 2015.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Atuação de Assistentes Sociais na Política Urbana**: subsídios para reflexão. Série: Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais, v. 5. Brasília, DF: CFESS, 2016.

COMARÚ, Francisco; BARBOSA, Benedito. **Movimentos sociais e habitação**. Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2019.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Aprovada pela Câmara, MP do Programa Casa Verde e Amarela será analisada pelo Senado**. 2020. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/aprovada-pela-camara-mp-do-programa-casa-verde-e-amarela-sera-analisada-pelo-senado>. Acesso em: 15 out. 2025.

COSTA, Duane Brasil; AZEVEDO, Uly Castro de. Das senzalas às favelas: por onde vive a população negra brasileira. **Socializando**, ano 3, n. 1 jul., p. 145-154, 2016. Disponível em: [https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando\\_2016\\_12.pdf](https://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2016/07/Socializando_2016_12.pdf). Acesso em: 30 jun. 2025.

COSTA, Gilberto. Há 60 anos, Jango fazia seu histórico comício na Central do Brasil: Ato foi tentativa de mobilização popular em favor das reformas de base. **Agência Brasil**, Brasília, 13 mar. 2024. Disponível: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-03/ha-60-anos-jango-fazia-seu-historico-comicio-na-central-do-brasil>. Acesso: 27 set. 2025.

COSTA, Marcia. O Mercado Imobiliário e sua relação com a economia. **MK Engenharia de Avaliações**, São Paulo, 10 out. 2022. Disponível em: <https://mkavaliacoesimobiliarias.com.br/mercado-imobiliario-relacao-com-a-economia/>. Acesso em: 28 set. 2025.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas**: evolução e impasses. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **A inserção da população negra no mercado de trabalho**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2024/conscienciaNegraInfo.html>. Acesso em: 17 jun. 2025.

DIANNA, Eduardo Matheus de Souza. Salvador em revolta: alguns olhares para a revolta islâmica na Bahia em 1835. **Revista Trilhas da História**. Três Lagoas, v.5, n.10, p.145-161, 2016. Disponível em: <https://trilhasdahistoria.ufms.br/index.php/RevTH/article/view/1646>. Acesso em: 22 mar. 2025.

DOCA, Geralda. Bolsonaro corta 93% da verba do Casa Verde Amarela em 2023, e não há dinheiro nem para concluir obras paradas. **O Globo**, São Paulo, 16 set. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/09/bolsonaro-corta-93percent-da-verba-do-casa-verde-amarela-em-2023-e-nao-ha-dinheiro-nem-para-concluir-obras-paradas.ghtml>. Acesso em: 13 out. 2025.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. O Governo Vargas e as primeiras tentativas do Estado na provisão de Habitação Popular. *In*: Simpósio Nacional de História, 27, Natal, 2013. **Anais [...]**. Natal: ANPUH, 2013.

ENSINAR HISTÓRIA. **Comício da Central do Brasil**: o último ato popular de João Goulart. 2024. Disponível em: <https://ensinarhistoria.com.br/comicio-da-central-do-brasil-joao-goulart>. Acesso em: 18 set. 2025.

ENCICLOPÉDIA ITAÚ CULTURAL. **A Redenção de Cam**. 2025. Disponível em: <http://enciclopedia.itaucultural.org.br/obras/83833-a-redencao-de-cam>. Acesso em: 16 de junho de 2025.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Globo, 1978.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. *In*: Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, Bauru, 2005. **Anais [...]**. Bauru: 2005.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 1995.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: FJP, 2001.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil**: municípios selecionados e microrregiões geográficas. Belo Horizonte: FJP, 2005.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte: FJP, 2006.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2006**. Belo Horizonte: FJP, 2008.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Belo Horizonte: FJP, 2009.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2008**. Belo Horizonte: FJP, 2011.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte: FJP, 2012.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, 2013.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: FJP, 2015.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: FJP, 2016.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2024.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2023**. Belo Horizonte: FJP, 2025.

FREITAS, Hyndara, LIMA, Samuel. Lula lança novo modelo de crédito imobiliário, com teto de R\$ 2,25 milhões para imóveis financiados. **O Globo**, São Paulo, 10 out. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/10/10/em-sao-paulo-lula-lanca-novo-modelo-de-credito-imobiliario-para-financiamento.ghtml>. Acesso: 11 nov. 2025.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UECE, 2002.

FONTES, Virgínia. Capitalismo, imperialismo, movimentos sociais e lutas de classes. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, n. 21, p. 23–36, 2009. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/87>. Acesso em: 2 out. 2025.

GAZETA DO POVO. **Inadimplência é maior na baixa renda do Minha Casa, Minha Vida**. 2024. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/inadimplencia-e-maior-na-baixa-renda-do-minha-casa-minha-vida-9ayv2ssyww2ti6tool7sfp4r2/>. Acesso em: 27 out. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Renata. Quando a questão racial é o nó da questão social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 514-522, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1982-02592018v21n3p514>. Acesso em: 26 ago. 2025.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. 18. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73–89, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>. Acesso em: 9 set. 2025.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, David. **O Novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 1991: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/home>. Acesso em: 10 jul. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Uma em cada quatro mulheres de 15 a 29 anos não estudava e nem estava ocupada em 2023**. Rio de Janeiro: 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39531-uma-em-cada-quatro-mulheres-de-15-a-29-anos-nao-estudava-e-nem-estava-ocupada-em-2023>. Acesso em: 17 jun. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Quarto Trimestre de 2023**. 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

INFONET. **Famílias do motu querem reajuste do auxílio-moradia**. 2014. Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/cidade/familias-do-motu-querem-reajuste-do-auxilio-moradia/>. Acesso em: 29 set. 2025.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília: 2013.

O GLOBO. **Minha Casa Minha Vida: governo Lula anuncia a construção de 112 mil moradias**. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/04/10/minha-casa-minha-vida-governo-lula-anuncia-a-construcao-de-112-mil-moradias.ghtml>. Acesso em: 9 out. 2025.

OSORIO, Rafael Guerreiro. et al. **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: IPEA, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LESBAUPIN, Ivo. Apresentação: O desmonte de um país. *In*: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Outubro**, São Paulo, n. 1, p. 73-80, 1995.

LUZ, Solimar. Taxa de pobreza de pretos é duas vezes maior em relação a de brancos. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 6 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2023-12/taxa-de-pobreza-de-pretos-e-duas-vezes-maior-em-relacao-a-de-brancos>. Acesso em: 25 out. 2025.

MANOEL, Julio Cesar Costa. A Lei dos Sexagenários como estratégia para manutenção da precariedade socioespacial no Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 12, n. ed. Especial, p. 12–31, 2020. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/site/article/view/852>. Acesso em: 21 mar. 2025.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *In*: Ipea. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: 2006.

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

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARCHESINI, Lucas. Inadimplência do Minha Casa, Minha Vida bate recorde. **Folha de São Paulo**, 18 mar. 2023. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/03/inadimplencia-na-faixa-1-do-minha-casa-minha-vida-bate-recorde-e-atinge-45-dos-contratos.shtml>. Acesso em: 27 out. 2025.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MÁXIMO, Wellton. Entenda a ampliação do Programa Minha Casa, Minha Vida: Nova faixa beneficiará famílias com renda de até R\$ 12 mil por mês. **Agência Brasil**, Brasília, 18 abr. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-04/entenda-ampliacao-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 13 out. 2025.

MDF. **Nossa história**. 2015. Disponível em: <https://www.mdf.org.br/historia>. Acesso em: 28 ago. 2025.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz. **A CASA PRÓPRIA**: sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais em Natal. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2007.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MIRO, Vitor Hugo *et al.*. Quase 80% da renda das famílias em extrema pobreza no Nordeste vem dos programas sociais. **Blog do IBRE**, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/quase-80-da-renda-das-familias-em-extrema-pobreza-no-nordeste-vem-dos-programas-sociais>. Acesso em: 24 out. 2025.

MORAIS, Camila Barros. O problema da moradia no Brasil tem cor? *In*: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 16, 2018, Espírito Santo. **Anais[...]**. Espírito Santo: ENPESS, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22966>. Acesso em: 28 fev. 2025.

MOURA, Clóvis. **Dialética Radical do Brasil Negro**. São Paulo: Editora e Livraria Anita Ltda, 2014.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da Senzala**: quilombos, insurreições e guerrilhas. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1981.

MOTA, Ana Elizabete. Crise Contemporânea e as transformações na produção capitalista. *In*: CFESS (org.) **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.

MTST. **Após muita luta, MTST Sergipe conquista terreno para Ocupação Beatriz Nascimento**. 2018. Disponível em: <https://mtst.org/mtst/apos-muita-luta-mtst-sergipe-conquista-terreno-para-ocupacao-beatriz-nascimento/>. Acesso em: 4 nov. 2025.

MTST. **Quem Somos**. 2025. Disponível em: <https://mtst.org/quem-somos/o-mtst/>. Acesso em: 9 out. 2025.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. São Paulo: Cortez, 2017.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETO, Artur Bispo dos Santos. *In*: SANTOS, Josiane Soares; NUNES, Carla Alessandra da Silva; SANTOS, Paulo Roberto Felix dos. (orgs.). **Pensar Sergipe**. Curitiba: Editora CRV, 2021.

NEVES, Maria. Arquivado projeto que criava sistema habitacional para negros. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 5 nov. 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/135408-ARQUIVADO-PROJETO-QUE-CRIAVA-SISTEMA-HABITACIONAL-PARA-NEGROS>. Acesso em: 1 set. 2025.

NUNES, Carla Alessandra da Silva; NASCIMENTO, Marcelo Santos do. A Questão Habitacional no Contexto do Capitalismo Contemporâneo: A Expansão de Assentamentos Precários na Cidade de Aracaju-Se. **Revista Jatobá**, Goiânia, v. 6, 2024. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revjat/article/view/78565>. Acesso em: 4 out. 2025.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2003.

PAVAN, Bruno. Em 10 anos, inflação foi o dobro da alta do preço de imóveis; investimento vale a pena? **Isto é dinheiro**, 10 jan. 2025. Disponível: <https://istoedinheiro.com.br/em-10-anos-inflacao-foi-o-dobro-da-alta-do-preco-de-imoveis-investimento-vale-a-pena>. Acesso em: 24 out. 2025.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: EAD, 2010.

PERES, Otávio Martins; SABOYA, Renato. Segregação socioespacial, morfologia da expansão e fragmentação socioeconômica em cidades brasileiras de porte médio. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 16, p. 1-19, 2024. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/urbe/a/JwjZHM7WzCbfVHBptQ837Yq/?lang=pt>. Acesso em: 3 mar. 2025.

PINHEIRO, Luiz Claudio. Comissão rejeita sistema de habitação social para negros. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 20 dez. 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/111954-comissao-rejeita-sistema-de-habitacao-social-para-negros/>. Acesso em: 1 set. 2025.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

PORCIONATO, Gabriela Lanza. O Mercado habitacional a partir do Programa Minha Casa Minha Vida *In*: Ipea. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRUA)**. Brasília: 2017.

PT. **Mulheres chefes do lar são 84% das beneficiárias do Bolsa Família**. 2025. Disponível em: <https://pt.org.br/mulheres-chefes-do-lar-sao-84-das-beneficiarias-do-bolsa-familia/>. Acesso em: 26 out. 2025.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROUBICEK, Marcelo. O que eram as reformas de base, centrais no golpe de 64. **Nexo Jornal**. 24 mar. 2024. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2024/03/24/o-que-eram-as-reformas-de-base-centrais-no-golpe-de-64>. Acesso em: 7 ago. 2025.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201-213, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/view/11637/pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

SÁ, Edvaldo Batista de; SANTOS; Yuri Luciano; SILVA, Tatiana Dias. **Informe MIR: Monitoramento e avaliação nº 3 - Edição Censo Demográfico 2022**. Ministério da Igualdade Racial. Brasília: 2024.

SAFFIOTI, Heleiethn lara Bongiovani. **Gênero, Patriarcado e Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SAGICAD. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. **Pessoas autodeclaradas negras inscritas no Programa Bolsa Família**. 2025. Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOhLMHqwGZsemeZ6au8srNeiZGvm7mlxve6ma%2FEsbb1qQ%3D%3D](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOhLMHqwGZsemeZ6au8srNeiZGvm7mlxve6ma%2FEsbb1qQ%3D%3D). Acesso em: 17 nov. 2025.

SALLOWICZ, Mariana. Financiamento habitacional da Caixa cresce 124% em 2010. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 9 mai. 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0905201006.htm>. Acesso em: 3 out. 2025.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *In*: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). **Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Santiago, Chile: HIC, 2010.

SANTOS, Jorge Edson. **A luta por habitação popular: a espacialização do Movimento**

Organizado dos Trabalhadores Urbanos (MOTU). 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/SE, 2017.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Paulo Henrique Alves dos; GOULART, Débora Cristina. Formação no Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: uma análise de seu projeto político. **Lutas Sociais**, v. 20, n. 37, p. 142–154, 2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/33120>. Acesso em: 2 set. 2025

SANTOS, Ricardo Alves da Silva. Interfaces do movimento abolicionista brasileiro. **Temporalidades**, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 108–131, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/view/5981>. Acesso em: 15 jun. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre, Livro do Advogado, 2001.

SILVA, Maria Izabel Ladeira. **História do Brasil Colônia**. São Cristóvão: CESAD, 2010.

SIQUEIRA, Breno. Censo 2022: IBGE divulga tipos de domicílios coletivos, improvisados, de uso ocasional e vagos na Casa Brasil IBGE. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 6 set. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41220-censo-2022-ibge-divulga-tipos-de-domicilios-coletivos-improvisados-de-uso-ocasional-e-vagos-na-casa-brasil-ibge>. Acesso em: 11 nov. 2025.

SPINK, Mary Jane Paris. *et al.* O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 40, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMYw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2025.

SOUZA, Vanderlei Sebastião de. Eugenia, racismo científico e antirracismo no Brasil: debates sobre ciência, raça e imigração no movimento eugênico brasileiro (1920-1930). **Revista Brasileira de História**, v. 42, n. 89, p. 93–115, jan. 2022.

TAFILA, Tally *et al.*. Métodos de pesquisa científica: conceitos e definições. **Cadernos de Pós-Graduação em Distúrbios do Desenvolvimento**. São Paulo, v. 22, n. 2, p. 30-43, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/cpgdd/article/view/15621/11722>. Acesso em: 10 abr. 2025.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Atlas, 1987.