

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

EDUARDO EIDAM MILIAN

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: ESTUDO
COMPARATIVO BRASIL E PORTUGAL**

CURITIBA

2022

EDUARDO EIDAM MILIAN

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: ESTUDO
COMPARATIVO BRASIL E PORTUGAL**

**Evaluation of Housing Public Policies: Comparative Study between Brazil and
Portugal**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, e no âmbito do programa de dupla diplomação, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração Autárquica na Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança.

Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Christian Luiz da Silva

Coorientadora: Prof.^a Dra. Sónia Paula da Silva Nogueira

CURITIBA

2022



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es) e que licenciem as novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba



EDUARDO EIDAM MILIAN

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: ESTUDO COMPARATIVO BRASIL E PORTUGAL

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 02 de Setembro de 2022

Dr. Christian Luiz Da Silva, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Decio Estevas Do Nascimento, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Jose Ricardo Vargas De Faria, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Paulo Jose Gomes Monteiro Praca, Especializacao Nivel Superior - Instituto Politécnico de Bragança

Dra. Sonia De Paula Nogueira, Doutorado - Instituto Politécnico de Bragança (Ipb)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 13/10/2022.

Dedico este trabalho aos que sonharam
e aos que acreditaram.
E a minha bisavó, minha inspiração.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus orientadores Sónia e Christian, por todos os ensinamentos, conselhos e apontamentos para que essa dissertação tomasse forma. Agradeço aos professores Décio e Paulo pelas arguições que contribuíram para o direcionamento mais assertivo desse trabalho. Agradeço aos professores do IPB e da UTFPR pelos conhecimentos compartilhados que sedimentaram a construção de uma fundamentação teórica sólida. Agradeço ao professor José Ricardo Vargas de Faria por ter aceitado o convite de compor a banca, acompanho e admiro seu trabalho e me sinto honrado em apresentar este trabalho em sua presença.

Agradeço a professora Hilda Alberton de Carvalho, em nome da UTFPR e, novamente, à professora Sónia, em nome do IPB, pela oportunidade de participar do programa de Dupla Diplomação firmado entre as duas instituições e, que mesmo em meio as turbulências ocasionadas pela pandemia de COVID-19, trouxe um crescimento não somente intelectual, como em cada aspecto da minha existência.

Agradeço a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em especial à minha chefe imediata, Jocélia, pela possibilidade de afastamento de minhas atividades laborais para realizar o mestrado, tanto no Brasil quanto em Portugal. Agradeço aos colegas Priscila, Claudia e Romero pelo incentivo e apoio desde o princípio dessa jornada.

Agradeço aos meus familiares por terem suportado minha ausência e viabilizarem a concretização desse sonho. A minha mãe, Elisangela, por ser minha maior admiradora; ao meu pai, Jurandir, por ter sido presente e me mantido firme; a minha irmã, Emilene, por todas as vezes que se empenhou em garantir que tudo corresse bem; a minha avó, Vilma, por cada livro, gibi e revista que me trouxe para expandir meu desejo de conhecer o mundo e, também, à minha bisavó, Neli, por me inspirar a ser uma pessoa melhor e a ir sempre em frente.

Agradeço a todos meus amigos – eles sabem quem são, pelas contribuições e por terem instigado um senso crítico que me ajudou a olhar o mundo com outros olhos. Em especial, ao Afonso, por ter dividido noites e dias de muito esforço e ao Patrick, por todas as vezes que aliviou o peso que estava em minhas costas. Ao Carlos por ter escutado com carinho cada nova descoberta que eu desejei compartilhar. À

Caroline e à Ingrid por instigarem meu interesse pela questão habitacional e pelas inequidades a que estão sujeitas as populações vulneráveis. Ao Mateus, por tudo.

Agradeço à UTFPR pela bolsa concedida no período de abril de 2021 a março de 2022, no âmbito do Edital 5/2020. Agradeço a UTFPR, como instituição, por todos os momentos felizes enquanto fui aluno e por ter me feito um dia acreditar que eu chegaria até aqui.

RESUMO

As políticas públicas de habitação, se consideradas pela ótica dos direitos sociais, representam um conjunto de decisões e ações adotado por um governo para promover a inclusão social, o bem-estar e a dignidade dos cidadãos. Para avaliar o desenho de uma política de habitação, diversos critérios podem ser aplicados dentro de um amplo espectro de condições necessárias para garantir o acesso de todos à moradia adequada. A ação do Estado tanto no Brasil quanto em Portugal nessa área não seguiu um fluxo linear e as políticas públicas apresentam contradições entre os seus objetivos e a sua execução, com intenções ocultas e objetivos subjacentes. Para essa investigação, o objetivo foi compreender as motivações que orientaram a adoção de políticas públicas para habitação no Brasil e em Portugal, por meio de comparação da trajetória, da regulação jurídica, dos instrumentos e das necessidades habitacionais. Diante deste objetivo, este trabalho abordou as políticas públicas habitacionais realizadas nos países entre 2009 e 2021, analisando dois casos específicos: as políticas de habitação Minha Casa Minha Vida, no Brasil e Nova Geração de Políticas de Habitação, em Portugal, avaliando suas características particulares, o contexto social e político, os objetivos e sentido estratégico e a quantidade de recursos mobilizados em cada um desses países e analisar as modificações estruturais e na sociedade após seu início. Para organizar a construção da investigação, a metodologia adotada seguiu uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo, como método o estudo de caso múltiplo, como procedimento de pesquisa as pesquisas bibliográfica e documental e como técnica de investigação extensiva a análise de conteúdo. A Revisão Sistemática da Literatura subsidiou a construção de categorias de análise na etapa da análise de conteúdo indutiva, aplicadas, na sequência, nas políticas de habitação na etapa de análise de conteúdo dedutiva. Como resultado, encontrou-se que o desenho das políticas públicas de habitação em análise falharam em privilegiar aspectos urbanos, ambientais, materiais e socioculturais, privilegiando os aspectos econômicos e os aspectos políticos e de gestão. Desta forma, é possível inferir que as políticas públicas dos dois países não são desenhadas com o objetivo central de garantir o direito à moradia adequada, mas este é apenas um fator subjacente a uma política pautada pelo ponto de vista mercadológico que trata a moradia apenas como uma mercadoria.

Palavras-chave: política habitacional planejamento urbano; políticas públicas; carência habitacional; Brasil; Portugal.

ABSTRACT

Housing public policies, if considered from the perspective of social rights, represent a set of decisions and actions adopted by a government to promote social inclusion, well-being, and dignity of citizens. To evaluate the design of a housing policy, several criteria can be applied within a broad spectrum of conditions necessary to guarantee access to adequate housing for all. State action in both Brazil and Portugal in this area has not followed a linear flow and public policies present contradictions between their objectives and their execution, with hidden intentions and underlying objectives. For this research, the objective was to understand the motivations that guided the adoption of public policies for housing in Brazil and Portugal, by comparing the trajectory, legal regulation, instruments, and housing needs. In view of this objective, this work addressed the housing public policies carried out in the countries between 2009 and 2022, analyzing two specific cases: the housing policies *Minha Casa Minha Vida*, in Brazil and *Nova Geração de Políticas de Habitação*, in Portugal, evaluating their particular characteristics, the social and political context, the objectives and strategic direction and the amount of resources mobilized in each of these countries and analyzing the structural and societal modifications after their inception. To organize the construction of the investigation, the methodology adopted followed a qualitative approach, of descriptive character, as method the multiple case study, as research procedure the bibliographical and documental research and as extensive research technique the content analysis. The Systematic Literature Review subsidized the construction of analysis categories in the inductive content analysis stage, applied to housing policies in the deductive content analysis stage. As a result, it was found that the design of the housing public policies under analysis failed to privilege urban, environmental, material, and sociocultural aspects, privileging the economic aspects and the political and management aspects. Thus, it is possible to infer that the public policies of the two countries are not designed with the central objective of guaranteeing the right to adequate housing, but this is only an underlying factor in a policy guided by a market point of view that treats housing only as a commodity.

Keywords: housing policy; urban planning; public policy; housing needs; Brazil; Portugal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Provisão habitacional em países em desenvolvimento.....	80
Figura 2 - Fluxo do subprocesso Revisão Sistemática da Literatura.....	98
Figura 3 - Tela de resultados do Harzing's Publish or Perish	101
Figura 4 - Dispersão dos autores	102
Figura 5 - Dispersão e ligação entre palavras	103
Figura 6 - Densidade da ocorrência de termos	104
Figura 7 - Composição do referencial teórico.....	106
Figura 8 - Mapa dos artigos selecionados.....	107
Figura 9 - Distribuição por área de conhecimento.....	108
Figura 10 - Fontes dos trabalhos selecionados.....	111
Figura 11 - Resultado da avaliação de qualidade	114
Figura 12 - Estrutura da análise de conteúdo	118
Figura 13 - Marcos da política de habitação brasileira no Século XXI.	140
Figura 14 - Produção de unidades por municípios pela tipologia do Plano Nacional de Habitação (2009-2014).....	150
Figura 15 - Produção por faixa do Programa Minha Casa Minha Vida	152
Figura 16 - Distribuição dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida	155
Figura 17 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida e déficit habitacional.	158
Figura 18 - Componentes do déficit habitacional	161
Figura 19 - Componente da inadequação de domicílios	163
Figura 20 - Evolução do déficit habitacional (2005-2019)	165
Figura 21 - Déficit habitacional por renda (2005-2019)	166
Figura 22 - Déficit habitacional por componente (2005-2019).....	167
Figura 23 - Comparação entre domicílios vagos e déficit habitacional (2005-2015)	169
Figura 24 - Número de bairros e número de fogos produzidos por década	172
Figura 25 - Marcos do sistema de habitação português.....	175
Figura 26 - Situação da necessidade de realojamento por município	190
Figura 27 - Distribuição das famílias a realojar por município	193
Figura 28 - Linha temporal da habitação em Portugal e no Brasil.....	199
Figura 29 - Nuvem de palavras da Nova Geração de Políticas de Habitação.....	221
Figura 30 - Nuvem de palavras do Programa Minha Casa Minha Vida.....	221
Figura 31 - Cobertura percentual de cada categoria na Nova Geração de Políticas de Habitação	222
Figura 32 - Cobertura percentual do Programa Minha Casa Minha Vida	223

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Coerção e Impacto por Tipo de Política	32
Quadro 2 - Fases Teóricas do Ciclo da Política Pública	39
Quadro 3 - Relação entre Modelos de Análise de Políticas Públicas e Etapas do Ciclo da Política Pública	43
Quadro 4 - Principais Conceitos na Avaliação de Políticas Públicas	47
Quadro 5 - Avaliação por indicadores	55
Quadro 6 - Relação de oferta e demanda nas políticas de habitação.....	75
Quadro 7 - Estrutura Epistemológica da Investigação	84
Quadro 8 - Quadro-síntese dos tipos de pesquisa adotados	87
Quadro 9 - Procedimento de Pesquisa por Capítulo	88
Quadro 10 - Procedimento da Pesquisa por Objetivo Específico.....	88
Quadro 11 - Fases para a Elaboração de um Protocolo de Pesquisa.....	89
Quadro 12 - Delimitação da Investigação	92
Quadro 13 - Instrumentos de Coleta de Dados	94
Quadro 14 - Protocolo de Pesquisa	96
Quadro 15 - Protocolo da Revisão Sistemática de Literatura.....	97
Quadro 16 - Estratégia de Busca	99
Quadro 17 - Publicações selecionadas por ano	105
Quadro 18 - Resultado quantitativo da Busca	110
Quadro 19 - Strings de busca utilizados em cada base	111
Quadro 20 - Estratégia de Extração de Dados.....	112
Quadro 21 - Avaliação da Qualidade dos Estudos.....	113
Quadro 22 - Resultados preliminares da codificação	119
Quadro 23 - Definição de unidades de registro e categorias de análise	120
Quadro 24 - Categorias de Análise	121
Quadro 25 - Subcategorias de análise	121
Quadro 26 - Fases de implementação de políticas públicas em alguns países	128
Quadro 27 - Tratados Internacionais para a Habitação.....	132
Quadro 28 - Fases da Habitação no Brasil	140
Quadro 29 - Principais leis nacionais para habitação.....	145
Quadro 31 - Tipologia de municípios por faixa populacional no Plano Nacional de Habitação.	150
Quadro 32 - Consolidado da produção habitacional do	151
Quadro 33 - Obras concluídas e entregues por região (2009-2017).....	154
Quadro 34 - Metodologia de cálculo do déficit habitacional	157
Quadro 35 - Metodologia de cálculo da inadequação de domicílios	158
Quadro 36 - Déficit habitacional por região demográfica	159

Quadro 37 – Déficit habitacional por componente e por região (em %)	160
Quadro 38 – Inadequação de domicílios por região demográfica	162
Quadro 39 - Inadequação de domicílios por componente	162
Quadro 40 - Síntese da legislação vigente em Portugal	180
Quadro 41 - Objetivos e instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação	185
Quadro 42 - Necessidades habitacionais em Portugal, por distrito.	189
Quadro 43 - Quantitativo das necessidades habitacionais sinalizadas por distrito .	192
Quadro 44 - Necessidades de realojamento na Área Metropolitana de Lisboa e Área Metropolitana do Porto	194
Quadro 45 - Critérios de avaliação enviados aos municípios	194
Quadro 46 - Classificação do Estado	197
Quadro 47 - Evolução institucional da questão habitacional	200
Quadro 48 - Comparativo da legislação de habitação.....	202
Quadro 49 - Comparativo do ambiente institucional das políticas de habitação	203
Quadro 50 - Síntese das semelhanças e diferenças entre o Programa Minha Casa Minha Vida e a Nova Geração de Políticas de Habitação	205
Quadro 51 - Estrutura do Mercado Habitacional	206
Quadro 52 - Formalidade e informalidade de uso da habitação.....	209
Quadro 53 - Percepção de segurança e insegurança quanto à propriedade	210
Quadro 54 – Categorias de análise para análise de conteúdo.....	213
Quadro 55 - Frequência de códigos na categoria Económica.....	225
Quadro 56 - Frequência de códigos na categoria Política e de gestão	227
Quadro 57 - Frequência de códigos na categoria Urbana.....	233
Quadro 58 - Frequência de códigos na categoria Ambiental	238
Quadro 59 - Frequência de códigos na categoria Material.....	240
Quadro 60 - Frequência de códigos na categoria Sociocultural	243

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
ARU	Área de Reabilitação Urbana
AUGI	Área Urbana de Gênese Ilegal
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional da Habitação
b-on	Biblioteca do Conhecimento Online
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COHAB	Companhia de Habitação Popular
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
ConCidades	Conselho das Cidades
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRP	Constituição da República Portuguesa
CUEM	Concessão de Uso para Fins de Moradia
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIV	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
ELH	Estratégia Local de Habitação
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FC	Fundo de Coesão
FCP	Fundação Casa Popular
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRE	Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado

FSE	Fundo Social Europeu
HABITAT II	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFFRU	Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas
IGP-M	Índice Geral de Preços de Mercado
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPB	Instituto Politécnico de Bragança
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU	Imposto Sobre A Propriedade Predial E Territorial Urbana
IVAR	Índice de Variação de Aluguéis Residenciais
JCR	<i>Journal Citation Reports</i>
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NAU	Nova Agenda Urbana
NGPH	Nova Geração de Políticas de Habitação
NRAU	Novo Regime de Arrendamento Urbano
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
NGP	Nova Gestão Pública
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização da Nações Unidas
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PAA	Programa de Arrendamento Acessível
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAICD	Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas
PAMUS	Plano de Mobilidade Urbana Sustentável
PARU	Plano de Ação de Regeneração Urbana
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PDM	Planos Diretores Municipais
PEDU	Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano
PER	Programa Especial de Realojamento
PIB	Produto Interno Bruto

PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
RAU	Regime de Arrendamento Urbano
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
SAAL	Serviço de Apoio Ambulatório Local
SEDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SISHAB	Sistema de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação Social
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Tema	14
1.2	Problema	16
1.3	Objetivos de Pesquisa	17
1.3.1	Objetivo Geral	17
1.3.2	Objetivos Específicos	17
1.4	Justificativa e Relevância do Estudo	18
1.5	Contribuições da Pesquisa	19
1.6	Delimitação da Pesquisa	21
1.7	Metodologia da Pesquisa	21
1.8	Alinhamento	23
1.9	Estrutura	23
2	POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.1	Conceitos e Definição	27
2.2	Modelos de Análise de Políticas Públicas	32
2.3	Ciclo da Política Pública	37
2.4	Avaliação de Políticas Públicas	43
3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO	56
3.1	A Habitação no Espaço Urbano	57
3.2	Caracterização e Definição de Políticas Públicas de Habitação	62
3.3	A Componente Social da Habitação	66
3.4	Tipos de Política Pública de Habitação	69
4	METODOLOGIA DA PESQUISA	82
4.1	Tipos de Pesquisa	85
4.2	Protocolo de Pesquisa	88
4.3	Revisão Sistemática da Literatura	96
4.4	Análise de Conteúdo	114
5	POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO DO BRASIL E DE PORTUGAL: ANÁLISE COMPARATIVA	122
5.1	Contexto Internacional	123
5.1.1	Tratados Internacionais	128
5.2	Contexto Brasileiro	132
5.2.1	Histórico	133

5.2.2	Regulação Jurídica (Vigente)	141
5.2.3	Instrumentos para a Promoção da Habitação	146
5.2.4	Diagnósticos das Necessidades Habitacionais	156
5.3	Contexto Português	169
5.3.1	Histórico	170
5.3.2	Regulação Jurídica (Vigente)	175
5.3.3	Instrumentos para a Promoção da Habitação	181
5.3.4	Diagnósticos das Necessidades Habitacionais	186
5.4	Discussão e Análise Comparativa	196
5.4.1	Trajectoria das Políticas de Habitação	197
5.4.2	Aspectos Comuns e Distintos da Regulamentação Jurídica	201
5.4.3	Instrumentos para a Promoção da Habitação	203
5.4.4	Síntese Comparativa das Necessidades Habitacionais	207
6	RESULTADOS E DISCUSSÃO	211
6.1	Análise de conteúdo indutiva.....	212
6.2	Análise de conteúdo dedutiva.....	220
6.2.1	Aspectos económicos.....	224
6.2.2	Aspectos políticos e de gestão.....	227
6.2.3	Aspectos urbanos.....	232
6.2.4	Aspectos ambientais	237
6.2.5	Aspectos materiais	240
6.2.6	Aspectos socioculturais	242
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E PROPOSTAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA	247
7.1	Alcance dos objetivos de pesquisa	247
7.2	Contribuições científicas.....	249
7.3	Limitações do estudo.....	251
7.4	Propostas para investigação futura.....	252
	REFERÊNCIAS.....	254

1 INTRODUÇÃO

Nesse capítulo será realizada a apresentação do tema e da estrutura do trabalho. Para tanto, inicialmente é apresentado um panorama sobre o tema e a problemática existente que deu origem a inquietação motivadora da presente investigação. Na sequência são apresentados os objetivos, geral e específico, de pesquisa que orientam o direcionamento da pesquisa. Para indicar a pertinência do estudo para o conhecimento científico e para sociedade, são apresentadas as justificativas, a relevância e as contribuições do tema. Para operacionalizar e caracterizar a pesquisa no espaço e tempo é necessário realizar uma delimitação, a qual é apresentada nesse capítulo. Ainda, é apresentada a metodologia de pesquisa adotada para alcançar os objetivos propostos e, por fim, a estrutura na qual esse trabalho está organizado.

1.1 Tema

A habitação é um direito constitucionalmente garantido, tanto no Brasil quanto em Portugal, fundamental para a construção de uma sociedade coesa, e é o ponto de partida para que os cidadãos tenham acesso a outros direitos como saúde, educação, lazer e emprego, entre outros. Por se tratar de um direito social, cabe aos governos adotar medidas para a promoção da habitação digna.

No Brasil, o Estatuto da Cidade é o documento que inicia um novo momento do planejamento urbano e das políticas de habitação no país (ANDRADE, 2018; BRASIL, 2001; LIMA, 2018). O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, é a experiência mais recente, equiparada à política pública de promoção da habitação no país, e mobilizou esforços conjuntos de vários níveis de governo para a produção e compra de unidades habitacionais em todos os municípios (AGUIAR; FERRAZ, 2021; ANDRADE, 2018; GUERREIRO, 2019).

Em Portugal, o XXI Governo Constitucional aprovou, em 2018, um novo pacote legislativo para uma Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) com o objetivo de garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, criar condições para que a reabilitação do edificado passe de exceção à regra, priorizando a manutenção da coesão socioterritorial (PORTUGAL, 2018a).

Tanto a experiência brasileira quanto a portuguesa estão amparadas no mesmo princípio constitucional¹ (acesso à moradia), porém o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação são distintos. Enquanto o Brasil buscou, na experiência mais recente (e marcante) produzir moradias para manter a economia aquecida (MELAZZO *et al.*, 2021; ROLNIK, 2019), a NGPH portuguesa reorienta suas políticas do objeto “casa” para o objetivo “acesso à habitação”, com ênfase na reabilitação e arrendamento dos fogos existentes para integrar políticas, escalas territoriais e atores (PORTUGAL, 2018a).

De mesmo modo, em ambos os países, na omissão do Estado em atuar frente ao déficit habitacional, a produção de habitação privada tem se caracterizado, ao mesmo tempo, pela dispersão e adensamento, intensificando o fenômeno de espraiamento urbano e expulsão de comunidades desfavorecidas dos centros urbanos (SANTOS, 2021). A teoria da escolha pública evidencia que grupos sociais apresentam capacidade de influenciar o governo em busca de maiores ganhos, favorecendo o processo de financeirização da habitação, por exemplo (GUERREIRO, 2019; MENDES, 2017; SOUZA; GERVASONI, 2021). Por muitos anos, o Estado português omitiu-se de sua responsabilidade em providenciar acesso à habitação, pela crença de que o mercado, sozinho, seria capaz de dar resposta às carências habitacionais (PORTUGAL, 2018a).

Portugal possui uma carência habitacional sinalizada pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) no último levantamento realizado em cerca de 26 mil famílias e que 74% das carências habitacionais no país concentram-se em áreas metropolitanas (IHRU, 2018; PEREIRA, 2020). No Brasil, em função das características de formação das cidades, de fenômenos como a favelização e metropolização as carências habitacionais podem chegar a cerca de 6 milhões de moradias – quase 80 mil apenas na Região Metropolitana de Curitiba. Em razão dos motivos supracitados, faz-se necessário identificar como ocorreu o ciclo das políticas públicas de habitação mais recentes em Portugal e no Brasil (VACCARI; SILVA, 2020;

¹ Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa (CRP) garante em seu art.º 65/1 que “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. No Brasil, a garantia da moradia está expressa na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art.º 6, o qual consagra que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

VASCO, 2018), considerando que comparar as carências habitacionais não é possível, tanto quantitativamente quanto qualitativamente.

1.2 Problema

As investigações atuais sugerem, segundo Guerra (2011, p.42), “uma grande convergência ao nível das políticas habitacionais no conjunto dos países europeus”. A mesma autora (2011) pontua que a crise do *subprime*, escancarada após a bolha estourar entre o fim de 2008 e início de 2009, colocou muitas famílias em dificuldades para honrar seus compromissos e nem a queda geral de preços pareceu resolver a carência dos grupos mais fragilizados (GUERRA, 2011). Na América Latina, a precariedade habitacional permanece como um problema ainda não solucionado, estando essa questão sujeita a variações na participação do Estado na promoção e produção de moradia, inclusive no Brasil (WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020).

Segundo o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional realizado pelo IHRU e divulgado em 2018, 187 municípios portugueses têm carências habitacionais sinalizadas, representando 25.762 famílias distribuídas em 14.748 edifícios e 31.526 fogos² sem condições mínimas de habitabilidade (IHRU, 2018). De acordo com o relatório das necessidades habitacionais brasileiras produzido pela Fundação João Pinheiro (FJP), referente ao período concluído em 2015 (FJP, 2018), o déficit habitacional brasileiro pode ser estimado em 6.355 milhões de domicílios, com maior incidência na zona urbana (88%).

Tanto no Brasil quanto em Portugal e na pesquisa internacional, persiste uma lacuna a respeito da interpretação do desenho das políticas sociais, especialmente da política pública de habitação. Muito se discute a respeito das etapas de implementação e avaliação, mas carecem diagnósticos mais completos, que considerem as etapas iniciais, formativas da política pública, e que reconheçam que este é um momento decisivo para o desempenho da política pública e o atingimento dos seus objetivos. Ainda, os objetivos para a ação nem sempre são explícitos e o poder público adota uma agenda paralela, que muitas vezes entra em choque com as necessidades dos beneficiários.

² Em Portugal, cada unidade habitacional pode ser chamada de “fogo”. Em um mesmo edifício podem existir diversos “fogos”.

Diante desse diagnóstico, reconhecendo que as carências habitacionais são um problema real e factível; que as políticas de habitação adotadas ao longo dos últimos cem anos, tanto em Portugal quanto no Brasil, não foram suficientes para fornecer habitação adequada a toda população e que a promoção da habitação é função do Estado, assume-se como pergunta de investigação: quais seriam os principais objetivos para a execução de uma política pública de habitação em uma comparação entre Brasil e Portugal?

1.3 Objetivos de Pesquisa

Nesta seção são apresentados o objetivo geral que norteia a pesquisa, e suas intenções específicas, quatro objetivos específicos que têm por intenção buscar as respostas que melhor preenchem a lacuna encontrada na teoria e empiricamente.

1.3.1 Objetivo Geral

Para tornar mais explícita a relação entre o passado e o presente e o papel da ideologia nas decisões de agir ou não agir ou como agir diante das necessidades habitacionais, esta pesquisa utiliza uma abordagem diacrônica para analisar o desenvolvimento das políticas de habitação no Brasil e em Portugal e uma abordagem sincrônica que compara as práticas atuais nos dois países. Desta forma, essa pesquisa destaca as boas práticas em cada país e as confronta, evidenciando o que há de mais característico. Como síntese do que se pretende alcançar e da contribuição a proporcionar, considerando o tema em análise e reconhecendo a problemática encontrada, o objetivo geral para essa investigação é:

Identificar os objetivos que motivam a ação de um Estado para a execução de uma política pública de habitação em uma comparação entre Brasil e Portugal.

1.3.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo, os seguintes objetivos específicos devem ser completados:

a) Definir os elementos conceituais centrais para avaliação comparativa das políticas habitacionais.

b) Compreender as estruturas de legislação que suportam as políticas públicas de habitação no Brasil e em Portugal.

c) Avaliar os instrumentos de intervenção do Estado na área de habitação, identificando os princípios que os orientam nos dois países.

d) Identificar como as políticas públicas de habitação foram executadas na última década no Brasil e em Portugal, em função dos seus objetivos e destinatários.

e) Evidenciar, a partir de categorias de análise, as motivações para ação do Estado na política pública de habitação no Brasil e em Portugal.

1.4 Justificativa e Relevância do Estudo

Em um contexto de aprofundamento da utilização das ferramentas de gestão e do controle dos recursos, a questão da habitação passa a ter centralidade nas estratégias econômicas de desenvolvimento em muitos governos (HIDALGO DATTWYLER *et al.* 2021; SILVA, 2021). Entretanto, esse enfoque econômico direciona as políticas de habitação para a concretização de interesses de empreiteiras, incorporadoras e investidores desvirtuando o caráter social que está intrínseco a prossecução do direito à habitação (ROLNIK, 2019; RUFINO *et al.*, 2021).

Esse é um cenário que se repete também em Brasil e Portugal que, apesar de suas diferenças estruturais, sociais e territoriais, por vezes traçam caminhos semelhantes na execução de políticas sociais. A análise comparativa entre os dois países é capaz de evidenciar aquilo que há de mais característico em cada realidade e tem potencial de utilidade mútua, em termos teóricos e metodológicos. Conforme reconhece Booth (2011), há um interesse, ainda que oculto, em observar a forma com que os outros países formulam e implementam suas políticas públicas, com o objetivo de emprestar as práticas de outros lugares.

Portanto, identificar, na execução de uma política pública de habitação, os objetivos e motivações para ação, favorece a compreensão das prioridades e da forma de atuação de um Estado perante um problema pública. No caso da política pública de habitação, a ação pode ser holística, intersetorial ou isolada e até mesmo nula. A partir dessa perspectiva, a contribuição desta pesquisa busca suprir uma lacuna

teórica sobre quais os objetivos que conduzem a execução da política pública de habitação e apresenta dois casos nos quais tais políticas foram executadas, possibilitando a comparação entre elas e um padrão de comportamento esperado.

1.5 Contribuições da Pesquisa

Considerando a dificuldade dos municípios em elaborarem planos municipais de habitação ou mesmo o plano diretor, esse trabalho poderá contribuir para uma melhor compreensão dos instrumentos disponíveis e adequação às realidades de cada município.

Para a sociedade, este trabalho poderá contribuir para que a Administração Pública encontre um documento abrangente e comparativo, que evidencia boas práticas de governança e planejamento no âmbito do planejamento urbano, observando nas políticas públicas anteriores possibilidades de aplicação de novas, condizentes com as boas práticas apresentadas nesse trabalho. Este trabalho pode iniciar uma discussão que evolua até alcançar instituições, de forma a propor ações que se desenvolvam de forma qualitativa para a redução das carências habitacionais, encontrando soluções que possam contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos e permitam que os cidadãos tenham segurança para aceder a outros direitos.

Para a Administração Local – de ambos, Portugal e Brasil, a contribuição desse trabalho se assenta, também, na capacidade cada vez mais reduzida dos municípios de atuarem face à redução dos recursos financeiros frente ao aumento de competências e obrigações (PEREIRA, 2020). Assim, o conjunto de dados presentes nessa investigação pode contribuir para a fundamentação de ações voltadas à questão habitacional, à luz de preceitos de eficácia, eficiência e efetividade. Por fim, é importante para a Administração Local porque uma política de habitação mal executada amplia os custos de urbanização a cargo do poder público (instalação de equipamentos urbanos, por exemplo), especialmente municipal (VACCARI; SILVA, 2020).

A questão da habitação inquieta a produção acadêmica desde o início do século XX, com marcos importantes como a revolução industrial e o fluxo migratório de urbanização, que, no Brasil, inverteu a lógica de ocupação do território entre os

anos 1970 e 1980 (BONDUKI, 2017; OSÓRIO, 2004). Em Portugal, a classificação de tipologias de áreas urbanas passou por alterações, a última em 2014, e faz três distinções: áreas predominantemente urbana, área predominantemente rural e área mediantemente urbana (INE, 2021). Peixoto (1987) encontrou que até 1981 a população era predominantemente rural, 56,9% da população portuguesa vivia em área rural. A inversão da população vivendo em áreas urbanas, em Portugal ocorreu entre 1993 e 1994 (KNOEMA, 2020). Em 2019, 73,25% da população estava vivendo em áreas predominantemente urbanas e 14,27% em áreas mediantemente urbanas totalizando 87,52% da população total do país (INE, 2021).

A respeito da habitação e sua intersecção com a questão urbana que a contém, há vasta produção de literatura, incluindo autores que, por sua capacidade analítica e familiaridade com o tema se tornaram consagrados na área, nomeadamente Kowarick (1979), Maricato (1985), Smith (1987), Santos (2021), Lefebvre (2020), Harvey (2008), Bonduki (2014) e Rolnik (2019), o que permite fundamentar e assentar teoricamente o desenvolvimento desse trabalho.

Contudo, há uma escassez de estudos que proponham uma avaliação ampla a respeito dos instrumentos das políticas de habitação. Nas palavras de Nascimento Neto e Ultramari (2022, p.5), “chama a atenção a ausência de avaliações do PMCMV em contexto ampliado, que ultrapasse a escala metropolitana”. Para a NGPH, os resultados da busca (termo “Nova Geração de Políticas de Habitação”, entre aspas) de artigos científicos em bases de dados bibliográficas (*Web of Science; Scopus; Science Direct; Scholar Google; Redalyc; Scielo; b-on; CAFE e ProQuest*) são ainda mais modestos, restritos essencialmente aos trabalhos de Allegra e Colombo (2019), Mendes (2020) e Tulumello (2019) que centralizam a análise nesta política pública, e alguns outros, como Seixas, Tulumello e Allegretti (2019) que brevemente a mencionam em diferentes circunstâncias. Portanto, esse trabalho poderá contribuir para outros trabalhos que explorem o tema da habitação, inclusive em outras áreas do conhecimento, como a geografia, sociologia, direito e ciência política.

1.6 Delimitação da Pesquisa

Assumindo que as políticas públicas são fruto da decisão dos governos de agir ou não agir frente a um problema, muitas possibilidades de interpretação podem ser encontradas. Portanto, para este trabalho assume-se como delimitação apenas as políticas públicas habitacionais positivas, ou seja, aquelas que os governos expressam na forma de lei, decreto ou similares, a intenção de agir perante um problema que necessita de intervenção.

Dentre os tipos de políticas públicas, as políticas sociais assumem especial interesse pois são destinadas a garantia do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos. Nesse sentido, esta dissertação se delimita às políticas sociais em um sentido amplo, contemplando seu cunho distributivo e em sentido particular, restringe-se a política de habitação como instrumento para a garantia da segurança, conforto e estabilidade.

Perante esse trabalho assume-se como objetos de estudo, os países Brasil e Portugal, admitindo como recorte as políticas de habitação no âmbito nacional. Como recorte temporal, serão compreendidas as políticas de habitação mais recentes executadas nos dois países, nomeadamente o Programa Minha Casa Minha Vida, no caso brasileiro e Nova Geração de Políticas de Habitação, no caso português. Os períodos de vigência dessas políticas não coincidem, posto que o PMCMV teve início em 2009 e seu declínio marcado pelo ano de 2016 e a NGPH foi aprovada em 2018 e ainda não atingiu sua maturidade, entretanto, como são experiências recentes, em contextos que podem ser comparados, a análise comparativa entre os dois países é capaz de fornecer inferências positivas.

1.7 Metodologia da Pesquisa

Para o delineamento da presente investigação sobre a temática das políticas públicas de habitação brasileira e portuguesa optou-se por uma abordagem qualitativa. A pesquisa qualitativa adota múltiplos paradigmas de análise e métodos de investigação para o estudo de um fenômeno em um determinado local, compreendendo o contexto e encontrando o sentido do fenômeno e o significado que os indivíduos dão a eles (CHIZZOTTI, 2003). No sentido de atingir os objetivos da

dissertação, e perante a epistemologia desta temática, no que concerne à análise do problema apresentado, considerou-se a adoção de um plano com paradigma interpretativo, utilizando o método indutivo qualitativo (GIL, 2019; MARCONI; LAKATOS, 2021; SILVESTRE; ARAUJO, 2012).

Para caracterizar uma pesquisa, diversos aspectos podem ser assinalados para elucidar uma ou outra particularidade. Quanto à abordagem será utilizada a pesquisa qualitativa, pois busca-se compreender com profundidade os fatos e a dinâmica das relações sociais. Quanto à natureza, será utilizada a pesquisa aplicada, pois busca-se solucionar problemas específicos atendendo a interesses locais. Quanto aos objetivos, será utilizada a pesquisa descritiva para proporcionar maior familiaridade com o tema e torná-lo mais explícito, assumindo como objetos de estudo Brasil e Portugal, países com forte ligação histórica (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Quanto aos procedimentos, na etapa de investigação deste trabalho será realizada pesquisa documental por meio de fontes primárias, como legislação e em documentos, relatórios e levantamentos realizados por órgãos responsáveis por coletar, analisar e divulgar dados demográficos e sociais, como o IBGE, INE, PORDATA, IPARDES, COMEC, IPPUC, AML, CEPAL, ONU e UE; e pesquisa bibliográfica, por meio de fontes secundárias, como livros e artigos disponíveis em revistas e bases de dados com notório reconhecimento acadêmico, como *Web of Science*; *Scopus*; *Science Direct*; *Scholar Google*; *Redalyc*; *Scielo*; *b-on*; *CAFe* e *ProQuest* (GIL, 2019; MARCONI; LAKATOS, 2021).

No capítulo 4 estão aprofundadas as decisões tomadas para o delineamento da pesquisa e estão descritos os passos adotados para alcançar os objetivos dessa investigação. Por fim, são demonstradas as etapas de utilização da técnica da análise de conteúdo.

As decisões metodológicas são acompanhadas da previsão de execução de acordo com os prazos disponíveis. Para essa investigação, a elaboração considerou os prazos regimentais e a duração das atividades no âmbito do acordo de Dupla Diplomação entre a UTFPR e o IPB. O Cronograma dessa investigação consta no Apêndice I.

1.8 Alinhamento

Para o Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), este trabalho de pesquisa reside não somente na busca por solução de um paradigma do setor público, mas também faz uma interface com a linha de pesquisa de Planejamento e Políticas Públicas ao abordar um problema da realidade brasileira que clama por intervenção do Estado, visando o desenvolvimento sustentável do território (UTFPR, 2017).

Para o Mestrado em Administração Autárquica do Instituto Politécnico de Bragança (IPB), este trabalho é relevante pois se insere na tentativa de resolver uma problemática de governação local, em um contexto de significativas e constantes mudanças, na redução de recursos, principalmente financeiros, disponíveis para a atuação das autarquias locais, na complexidade do sistema de atores e na transferência de competências e obrigações para a administração autárquica (PEREIRA, 2020) (IPB, s.d.).

Por fim, o acordo entre o IPB e a UTFPR fortalece as relações internacionais entre Portugal e Brasil e contribui para a expansão da produção acadêmica nos países lusófonos e possibilita que realidades tão distintas possam ser investigadas em paralelo, por meio de análises comparativas.

1.9 Estrutura

Esta investigação é estruturada por 8 capítulos. Na introdução (capítulo 1) é feita a apresentação ao tema, descrevendo o problema a ser posto em análise, explicitando sua relevância, contribuições e delimitações. Nessa etapa será apresentada, também, a metodologia da pesquisa, para detalhar os passos seguidos na persecução dos objetivos.

O capítulo 2 inicia o enquadramento teórico, tendo como ponto de partida as políticas públicas. Esse capítulo explora os conceitos e definições comumente utilizados na literatura especializada para descrever políticas públicas. Evidencia, também, os modelos de análise de políticas públicas, apresentando suas características marcantes e a sua aplicação na Administração Pública. É apresentado o ciclo das políticas públicas, a fim de descrever sua estrutura e etapas, relacionando

com os modelos de análise que estão ligados a cada uma das etapas. Ainda, é desenvolvida a conceituação da avaliação de políticas públicas para explicar sua variedade e possibilidades de uso.

Adentrando nas políticas de habitação, o capítulo 3 apresenta as principais definições para explicitar as diferentes faces que a política de habitação pode assumir em razão da intervenção dos governos. É discutido nesse capítulo como a habitação como um direito social ocorre e se articula por meio da função social para a promoção de políticas de habitação que garantam a dignidade e qualidade de vida dos indivíduos. Por fim, são apresentados os tipos de políticas de habitação observados entre os países estudados.

O capítulo 4 apresenta a metodologia utilizada para a interpretação dos documentos coletados, a qual aplica procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo dos documentos, que faz parte da técnica da análise de conteúdo.

O capítulo 5 apresenta o resultado da pesquisa bibliográfica e documental que explora o contexto internacional, incluindo os tratados internacionais que consagram o direito à moradia como um objetivo a ser perseguido pelos Estados-signatários. Será feita, também, a exploração da mudança da política habitacional do contexto português, a partir dos períodos-chave: 1918, 1933, 1945, 1969, 1983, 2002 e 2015, da regulação jurídica vigente e dos instrumentos pelos quais a estratégia dos governos são realizadas. Da mesma forma, o contexto brasileiro será explorado no mesmo sentido. face a trajetória da questão da habitação, tendo como marcos de mudança os anos 1889, 1930, 1964, 1988 e 2003.

O capítulo 6 discute os resultados encontrados, traçando um paralelo entre o que se encontra na teoria e o que foi observado empiricamente entre Brasil e Portugal.

O capítulo 7 dá sequência à discussão, evidenciando as conclusões que podem ser obtidas a partir do cruzamento das informações, expondo as limitações encontradas e propondo pistas para investigações futuras.

Por último, o capítulo 8 apresenta as referências utilizadas ao longo de todo o processo de elaboração desta dissertação.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas são decisões (DYE, 2016). É como o Estado atua ou deixa de atuar perante desafios em evidência na sociedade (LOTTA, 2019). Esses desafios são destacados por indivíduos ou grupos coletivos que consideram importante a sua resolução (BIRKLAND, 2019). A existência de políticas públicas se justifica por diferentes razões, entre as quais os níveis elevados de ineficiência na afetação de recursos, a estrutura dos mercados e a informação imperfeita (SANTOS, 2014; SOUZA, 2006).

A redução do tamanho do Estado, evidenciada por políticas restritivas de gastos significou no aumento da visibilidade de políticas públicas sociais e econômicas (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010). Ainda, a emergência de uma nova noção de papel do governo, traduzida por um ajuste fiscal que impôs restrições à intervenção do Estado e nas políticas sociais intensificou a discussão a respeito de formas de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social (CARVALHO; ROSSI, 2020). A função de governar, ou seja, o poder coativo do Estado em favor da coesão social é o fundamento imediato das políticas públicas (BUCCI, 1997; SOUZA,, 2006).

A introdução das políticas públicas como ferramenta de decisões no governo é fruto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia (SOUZA, 2006), uma vez que a proposta de utilização de métodos matemáticos foi replicada para outras áreas de atuação governamental, como a política social (BUONFIGLIO, 2018). Entretanto, o estudo das políticas públicas não tem por objeto a estrutura política e as relações eleitorais e partidárias (FREY, 2000). O que é central, nesse caso, são as decisões políticas que impactam na vida dos cidadãos ou o resultado da atividade do governo (ROCHA, 2010; SOUZA,, 2006).

Na Europa, o estudo das políticas públicas se desdobra em teorias explicativas a respeito do governo, enquanto uma das instituições mais importantes do Estado, como produtor de políticas públicas e a relação destas com a democracia (INGRAM; SCHNEIDER, 2009). Nos Estados Unidos, de outra forma, os estudos dão ênfase na ação dos governos sem estabelecer relações com as bases teóricas do papel do Estado (HILL; VARONE, 2021). As políticas públicas, por muito tempo, foram consideradas como *outputs* do sistema político e as demandas como os *inputs*, por

isso os estudos por muito tempo se voltaram à formação de políticas (SOUZA,, 2006; TREVISAN; BELLEN, 2008).

Uma das bases que orientam os estudos sobre políticas públicas parte do pressuposto analítico de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo decide fazer ou não, é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006). O Estado possui uma autonomia relativa, configurando um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências internas e externas (GRANATO; REBOUÇAS, 2018; MEDEIROS; BUSNELLO; GRANATO, 2020). A globalização não diminui o papel dos governos como muitas teorias supõe, mas possibilita que estes governos se modifiquem e permaneçam estáveis (SOUZA,, 2006), ainda que a formulação de políticas públicas se torne mais complexa em função das influências internas e externas (TEIXEIRA, 2002).

A área de políticas públicas considera como seus quatros fundadores, H. Lasswell³, H. Simon⁴, C. Lindblom⁵ e D. Easton⁶ (ARAUJO; GOES; MIRANDA JUNIOR, 2021). H. Laswell foi o responsável por introduzir a expressão *policy analysis* para alinhar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos e estabelecer um canal de diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e o governo (SOUZA, 2006). Introduziu a diferenciação entre *policy orientation* (a melhoria do conteúdo da informação e das interpretações a dispor do decisor) e *policy research* (o desenvolvimento da ciência das políticas públicas no domínio das ciências sociais) (CRUMPTON *et al.*, 2016). H. Simon iniciou a discussão sobre a racionalidade limitada, afirmando que os decisores dispunham de informação incompleta, o tempo para a tomada de decisão seria insuficiente e dependeria do auto-interesse dos decisores (CASTRO; CASTRO, 2021). H. Simon entendia que a racionalidade poderia ser maximizada por meio da adoção de um conjunto de regras e incentivos que modelem o comportamento dos decisores (DRUMOND; RODRIGUES, 2019). C.

³ Harold Dwight Lasswell (1902-1978) foi um cientista político e teórico da comunicação norte-americano. Introduziu a psicanálise freudiana na América e contribuiu para o desenvolvimento da ciência política.

⁴ Herbert Simon (1916-2001) foi um economista e cientista político. Seus principais contributos encontram-se em estudos sobre processo decisório, racionalidade limitada e teorias comportamentais.

⁵ Charles E. Lindblom (1917-2018) foi um estudioso da ciência política e da economia norte-americano, dedicado à compreensão de aspectos do mercado, da política e da análise de políticas públicas.

⁶ David Easton (1917-2014) foi um cientista político norte-americano adepto da teoria comportamental na política. Foi responsável por disseminar a compreensão de “sistema” nas políticas públicas.

Lindblom propõe a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas (DRUMOND; RODRIGUES, 2019), em contraposição a ênfase no racionalismo de H. Lasswell e H. Simon (BATISTA; DOMINGOS; VIEIRA, 2021; CLAPHAM, 2018), como o papel das burocracias, dos partidos, dos grupos de interesse e das eleições (CLAPHAM, 2018). Lindblom considerava que as políticas públicas são implementadas aos “tropeços incrementais” (LOTTA, 2019). D. Easton introduziu a noção de política pública como um sistema que articula a formulação, os resultados e o ambiente por meio de *inputs* condicionados por partidos, mídia e grupos de interesse (ROCHA, 2010; SOUZA, 2006).

Para Souza (2003), política pública é a área do conhecimento que tem como objetivo colocar o governo em ação e ao mesmo tempo analisar essa ação (variável independente), propondo mudanças no curso dessas ações e procurando entender por que essas ações foram escolhidas em detrimento de outras (variável dependente). No mesmo sentido, em complemento, Santos (2014) considera que o agente definidor das políticas públicas é o governo, que as implementa por meio da prestação de serviços, procurando envolver os cidadãos sempre que possível. Porém, como ressalta Silvestre (2010), os bens são escassos e tornou-se papel dos governos decidir quais serviços serão prestados e que bens serão produzidos.

2.1 Conceitos e Definição

Diferentes definições ganharam corpo ao longo dos anos, muitas delas se destacaram na produção acadêmica, mas passados mais de quarenta anos ainda permanece uma lacuna preenchida por noções que evidenciam aspectos distintos da política pública. De Marchi, Lucertini e Tsoukias (2016) defendem que esse conceito deve ser abstrato o suficiente para se adaptar às suas várias aplicações e contextos. Para esses autores, as políticas públicas são objetos sem forma, modelados pela política (*polity/politics*) em que ações inter-relacionadas são coordenadas por metas múltiplas em um período (DE MARCHI; LUCERTINI; TSOUKIÀS, 2016).

Para L. Mead⁷, política pública é o estudo do governo à luz das grandes questões públicas (SOUZA, 2003; 2006); L. Lynn⁸ entende políticas públicas como o conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos (ARAÚJO; GÓES; MIRANDA JUNIOR, 2021); Peters⁹ concorda e acrescenta que os governos podem agir diretamente ou por delegação, observando o uso de instrumentos para a implementação (LOTTA, 2019); para H. Laswell, as decisões de políticas públicas buscam definir quem ganha o quê, por que e que diferença isso faz (SOUZA, 2006). Já D. Easton entende políticas públicas como uma teia de decisões que alocam valor (BANDEIRA, 2018), introduzindo na área uma concepção sistêmica (SCHMIDT, 2018).

A definição de Dye (2016, p.4) sintetiza política pública como aquilo que “o governo escolhe fazer ou não fazer” regulando comportamentos, organizando a burocracia, distribuindo benefícios e coletando impostos. Os impostos coletados são utilizados para a manutenção da estrutura do Estado e são - ou deveriam ser - aplicados em benefícios coletivos demandados pelos cidadãos. Onde o governo decide aplicar esses impostos é reflexo de suas prioridades (BUCCI, 1997; DYE, 2016).

Do mesmo modo, Kraft e Furlong (2020) compreendem que política pública é o que as pessoas de dentro do governo decidem fazer ou não fazer em relação aos problemas públicos. Envolve o custo de uma ação governamental em relação a esses problemas, que são situações que os indivíduos ou uma coletividade consideram inaceitáveis e solicitam intervenção. Em sentido semelhante Höfling (2001) considera que as políticas públicas representam o “Estado em ação”, é a forma como um projeto de governo se converte em ações endereçadas a setores específicos.

Para conceituar políticas públicas, Rocha (2010) se vale de cinco pressupostos que considera fundamentais: as políticas públicas são desenvolvidas pelo governo e outras autoridades públicas – os demais atores podem participar e influenciar seu desenvolvimento; são escolhas que visam a produção de resultados – por meio de leis ou das ações decorrentes; referem-se ao que o governo de fato faz,

⁷ Lawrence Mead (1943 -) é um professor de política norte-americano, responsável por conduzir estudos sobre a relação entre o welfare e a redução da pobreza.

⁸ Laurence Lynn Jr. (1937 -), muitas vezes referido como “padrinho da Gestão Pública”, é um professor e pesquisador dedicado a estudos econômicos e sociais relacionados a gestão pública.

⁹ B. Guy Peters é um professor de ciência política norte-americano, escreveu ou editou mais de 60 livros sobre ciência política e assuntos relacionados.

e não o que planeja fazer; podem ser positivas e negativas e, se forem positivas, assumem a forma de lei.

No mesmo sentido, Souza (2006) aponta como principais pressupostos da política pública: a distinção entre o que o governo promete fazer do que efetivamente faz; envolve vários atores e níveis de decisão; é abrangente e não se limita a leis e regras; é intencional e com objetivos definidos; tem impactos no curto prazo, mas é estruturada para o longo prazo; envolve implementação, execução e avaliação e que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fácil do que de outras.

Para Bucci (1997), o que justifica o surgimento das políticas públicas é a própria existência dos direitos sociais. Os direitos fundamentais, conhecidos por direitos de primeira geração, consistem em liberdades e direitos que dizem respeito a todos os seres humanos; os direitos sociais, direitos de segunda geração, representam poderes que só podem ser realizados a partir da imposição de um conjunto de obrigações positivas. Contudo, o governo não é o único ator responsável pela implementação de políticas públicas sociais, compartilhando atribuições com Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas e outras instituições públicas (BUCCI, 1997).

Seguindo a definição de Dye (2016), a importância do estudo das políticas pública reside na análise do impacto das forças políticas, sociais e econômicas nelas contidas. Conhecer as instituições, estruturas e processos que compõem o Estado e analisar como a pressão social, a luta pelos direitos civis e ações afirmativas influenciam na implementação de determinadas políticas públicas possibilita ao analista identificar padrões de comportamento e avaliar os resultados, seja pelo impacto na vida dos cidadãos ou pela efetividade dos recursos investidos (DYE, 2016).

Bucci (1997, p.7), orientado pelos princípios do direito administrativo, entende que políticas públicas são “os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo”. A política pública, para Souza e Secchi (2015), é uma entidade abstrata que se materializa por meio de instrumentos concretos, nomeadamente, programas, planos, projetos, ações e leis. Para Bucci (1997), a expressão mais comum de política pública é o plano. O plano tem por instrumento normativo – a lei, onde se estabelecem os objetivos, metas temporais, instrumentos e outras condições de implementação da política (BUCCI, 1997).

As políticas públicas estão associadas às instituições e regulamentações, mas devem ser observadas com muito mais ênfase a partir do que está sendo, de fato, feito do que na letra da lei (WEIBLE; SABATIER, 2018). As políticas públicas são resultado das prioridades que a sociedade e, portanto, os representantes eleitos, atribuem em certo momento, incluindo valores conflitantes que se chocam constantemente (KRAFT; FURLONG, 2020).

As políticas públicas devem representar a estrutura que dá legitimidade e condiciona a execução de seus programas. Um programa tem duas dimensões, objetivos e estratégia, que expressam as preferências de uma autoridade central e envolvem diretrizes das políticas comercial, econômica, fiscal, monetária e de rendas (ARRETCHE, 2013; RAULI, 2007; SOUZA, 2006).

O aprendizado viabilizado pelo uso de ferramentas de planejamento oportunizou a evolução das políticas públicas (WEIBLE; SABATIER, 2018). Entretanto, nem sempre o setor público dispõe de todos os recursos financeiros, competências, conhecimentos e habilidades necessários para resolver os desequilíbrios no processo de desenvolvimento do país (PATRÍCIO NETTO *et al.*, 2010).

De sua revisão de literatura, De Marchi, Lucertini e Tsoukias (2016) evidenciam seis características principais das políticas públicas: os impactos das decisões, os diferentes níveis institucionais, a duração ao longo do tempo, o uso de recursos públicos, as relações de poder entre as partes interessadas e o ato de decidir (incluindo a decisão de não decidir). Entretanto, a depender do contexto e objetivos, as políticas podem resultar da combinação dessas características com maior ou menor intensidade (DE MARCHI; LUCERTINI; TSOUKIÁS, 2016)

Ao caracterizar *Policy Networks*, Frey (2000) fundamenta-se no trabalho de Hugh Hecló¹⁰ (1978) que as define como “as interações das instituições e grupos, tanto do executivo e do legislativo, como da sociedade na gênese e implementação de uma determinada *policy*”. Essas são redes sociais que se repetem periodicamente, porém menos formais que as relações sociais institucionalizadas e representam o processo interrelacional entre os diversos atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas (FREY, 2000). As *policy networks* ganham

¹⁰ Ver Hecló, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In: Anthony King (Org.): The New American Political System. Washington D.C.

destaque na medida em que processos e procedimentos formais prescritos pelas constituições perdem influência sobre a determinação real do conteúdo (BÖRZEL, 2020; RODRIGUES, 2015).

A teoria das *Policy Networks* assume que, dentro da rede de atores, o governo ocupa uma posição especial, a qual não pode ser ocupada por outros (ALI; 2021), mesmo diante de conflitos e competição ou alianças e cooperação (LI; ZHANG; YUAN, 2019). Conforme Bobbio (2007), essa posição deriva das possibilidades decorrentes do orçamento, do acesso privilegiado, do monopólio do uso da força e da legitimidade democrática. A partir da evolução dos estudos em Políticas Públicas, o Estado retrai sua posição controladora e centralizadora para dar lugar a um Estado regulador (ROCHA, 2010).

A respeito de *policy arena*, Frey (2000) descreve os espaços onde processos de conflito e consenso dentro das diversas áreas da política ocorrem, observando que os custos e benefícios tornam-se decisivos para a configuração do processo político, onde as políticas públicas podem ser diferenciadas de acordo com seu caráter ou, conforme Teixeira (2002) de acordo com o impacto que podem causar nos beneficiários. Uma política distributiva tem baixo grau de conflito, pois distribui vantagens e tem baixos custos percebidos por outros grupos (FREY, 2000), a arena política é caracterizada por consenso e beneficia grande número de destinatários, ainda que numa pequena escala (WEIBLE; SABATIER, 2018) e concentradas geograficamente (BATISTA; DOMINGOS; VIEIRA, 2021), mas podem ser instrumentalizadas pelo clientelismo (TEIXEIRA, 2002).

As políticas redistributivas são marcadas pelo conflito (FREY, 2000), pois, na busca por equidade, retiram recursos de uns para beneficiar outros (SCHMIDT, 2018; TEIXEIRA, 2002) e são muitas vezes utilizadas para fins eleitoreiros (PARSONS *et al.*, 2007). Nas políticas regulatórias encontram-se as ordens e proibições, decretos e portarias (FREY, 2000) que, segundo Teixeira (2002, p. 3), “regulam o comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade”; os custos e benefícios podem ser distribuídos de forma equilibrada como pode atender a interesses particulares e restritos (FREY, 2000) e estão mais atreladas à burocracia estatal (SOUZA, 2006). As políticas constitutivas determinam as regras do jogo (GELINSKI; SEIBEL, 2008) e, com isso, a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições em que as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias serão aplicadas (FREY, 2000). A política constitutiva (SOUZA, 2006) – também chamada

estruturadora – diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (*polity*) (FREY, 2000). O Quadro 1 sintetiza os tipos de políticas face ao tipo de coerção e de impacto que produzem:

Quadro 1 - Coerção e Impacto por Tipo de Política

Tipo de Impacto Tipo de Coerção	Alto Impacto na Conduta Individual	Alto Impacto no Ambiente
Coerção remota (ou indireta)	Distributiva	Constitutiva
Coerção imediata (ou direta)	Regulatória	Redistributiva

Fonte: Elaboração própria (2022).

2.2 Modelos de Análise de Políticas Públicas

Viana (1996) assinala que, além da informação sobre o que o governo escolhe fazer, a interpretação das políticas públicas está pautada nas características gerais dos sistemas políticos e na maneira como as políticas públicas se relacionam com a política e, também, como os governos se comportam perante a sociedade. Portanto, a construção de modelos explicativos apreende a dinâmica que articula o ciclo de vida de uma política pública.

A análise de políticas públicas compreende a desconstrução de um objeto de estudo com a finalidade de entender seu comportamento, examinar os componentes e processos; estudar as relações de causa e efeito e incentivar o pensamento crítico (DRUMOND; RODRIGUES, 2019). Normalmente, está associada à fase de formulação, porém, pode ser utilizada em todo o processo de decisão política, desde a definição do problema até a avaliação da política (JANN; WEGRICH, 2017). Pode significar examinar as componentes do processo de elaboração e implementação de políticas, como a formulação e implementação de políticas, ou estudar questões substantivas de política pública ou ambas (KRAFT; FURLONG, 2020).

Para Frey (2000), na análise das políticas públicas, ou *policy analysis*, é pertinente compreender as três dimensões do termo “política” adotadas na ciência política: *polity* – instituições políticas; *politics* – processos políticos; *policy* – conteúdos da política. A *polity* representa a ordem do sistema político, a estrutura institucional do sistema político administrativo (dimensão institucional) (LORENA SOBRINHO;

MARTELLI, 2019). A *politics* representa o processo político, frequentemente conflituoso, onde toma forma a imposição de objetivos, conteúdos e as decisões de distribuição (dimensão processual) (SECCHI, 2020). Por fim, a *policy* representa o conteúdo concreto de uma política pública sendo ele a configuração dos programas, dos problemas técnicos e do conteúdo material das decisões políticas (dimensão material), a política pública em si (LORENA SOBRINHO; MARTELLI, 2019). Essas dimensões possuem uma inter-relação entre si, portanto, não são independentes (FREY, 2000).

Para compreender as dinâmicas que determinam o curso das decisões e identificar o resultado das políticas, diversos teóricos (APPLETON-DYER *et al.*, 2012; LOTTA, 2019; RAEDER, 2014; SOUZA, 2006; TORRES-TOUKOUMIDIS *et al.*, 2017) se dedicaram a estruturação de modelos de análise das políticas públicas. Modelos são representações simplificadas de algum aspecto do mundo real, podem ser representações físicas, esquemas, mapas, diagramas, entre outras (DRUMOND; RODRIGUES, 2019; DYE, 2016). São utilizados para simplificar e esclarecer, para identificar os aspectos mais importantes, para comunicar a outras pessoas utilizando apenas o essencial, para direcionar esforços, para sugerir explicações e para prever suas consequências (DYE, 2016).

A utilização de um modelo em detrimento de outro está relacionada a necessidade de evidenciar aspectos distintos das relações e dos processos, porém, na realidade as políticas públicas derivam de combinações, em maior ou menor escala, entre os modelos (SOUZA, 2006). Para além do modelo do ciclo das políticas públicas, outros modelos com foco no *policy-making* (VIANA, 1996) enfatizam a dimensão do sujeito e a atuação dos atores na construção e implementação de políticas públicas (DYE, 2016). Os modelos influenciados pelo “novo gerenciamento público” e pelo ajuste fiscal têm a eficiência como objetivo (ROCHA, 2010).

Os modelos de análise de políticas públicas mais comuns encontrados na literatura são: Teoria da Escolha Pública (BUTLER, 2015), Teoria Pluralista (BRASIL, 2013; VIANA, 1996) e das *Networks*, Incrementalismo (RUA, 2014) e Teoria Institucionalista (DYE, 2016). *Garbage Can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), o Modelo dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 1995), o Modelo das Coalizões de Defesa (WEIBLE; SABATIER, 2018), o Modelo do Equilíbrio Pontuado (TRUE; BAUMGARTNER; JONES, 2007), o Racionalismo, a Teoria das Elites (RUA, 2014), a Teoria dos Jogos, a Teoria das Redes Sociais (SOUZA, 2006) o Modelo do Funil de

Causalidade e o Modelo da Difusão das Políticas são outros exemplos que também se destacam no estudo de políticas públicas (ROCHA, 2010).

Para a Teoria da Escolha Pública, as políticas públicas são decisões coletivas tomadas por indivíduos motivados por interesses particulares (DYE, 2016). A Escolha Pública parte de uma teoria econômica para descrever o processo político como um mercado onde os eleitores votam nos partidos e nos candidatos que servem aos seus interesses (SILVESTRE, 2010). Os políticos buscam ganhar as eleições seguintes; os burocratas buscam maximizar seus interesses, sejam eles maior poder, maiores salários e mais prestígio; na verdade, todos os atores buscam maximizar seus benefícios na política e no mercado (DYE, 2016). A interação desses atores refletirá na criação de mais programas e mais serviços, o que causa uma constante intervenção do Estado e coloca governos em permanente campanha eleitoral (DYE, 2016). Essa abordagem é bastante criticada por implicar em uma simplificação que não está de acordo com a realidade (ROCHA, 2010).

Os modelos de análise conhecidos como Teoria Pluralista e das Networks reconhecem que os indivíduos se tornam importantes para a arena política quando lutam em grupos. Tais grupos atuam como ponte entre indivíduos e o governo, com base na hipótese da primazia dos grupos de interesse no processo político (ARANTES; MOREIRA, 2019). O governo assume o papel de intermediador das discussões, evitando o conflito e que algum grupo obtenha muitos privilégios em detrimento de outro (DYE, 2016). A Teoria dos Grupos evoluiu para o Pluralismo e para o Corporativismo, que correspondem a outras abordagens semelhantes, mas carregam a mesma essência da teoria original emprestada da ciência política (BRASIL, 2013). O Pluralismo ainda deu origem a Teoria das Networks, na qual os grupos estabelecem relações entre si, criando uma forma alternativa de governança que esmaece a separação entre o Estado e a sociedade (ROCHA, 2010).

No Incrementalismo, as mudanças não são substantivas (SOUZA, 2006), o governo se baseia nas políticas públicas em curso para a elaboração de novas (DYE, 2016). Parte do princípio de que os atores estão mais inclinados a celebrarem acordos quando são necessários apenas ajustes, pois não há a necessidade de nova discussão e se assume uma concordância tácita (DYE, 2016). As políticas derivadas do Incrementalismo podem falhar em momentos de crise, o que levou ao declínio dessa abordagem sobretudo após o período de grandes reformas fiscais (SOUZA, 2006).

A Teoria Institucionalista entende as políticas públicas como *outputs* (DYE, 2016). Identifica as relações entre as instâncias de governo (KRAFT; FURLONG, 2020) e a capacidade dessas instituições de legitimar, universalizar e monopolizar a coerção social (BOBBIO, 2007). As instituições dizem respeito ao conjunto de regras, formais e informais, que prescrevem comportamentos, limitam atividades e enquadram expectativas (ROCHA, 2010). Portanto, a teoria institucionalista relembra e reforça o imperativo da estrutura de governo em fortalecer ou obstruir os interesses políticos, anulando a percepção de neutralidade (KRAFT; FURLONG, 2020).

A abordagem conhecida como Modelo dos Fluxos Múltiplos deriva do modelo apresentado por Souza (2006) e Dye (2016) como *Garbage Can*¹¹ que considera que existem vários problemas e poucas soluções. Os problemas seriam como lixo jogado desordenadamente em uma lixeira e a tomada de decisão ocorreria como em uma anarquia organizada (SOUZA, 2006). A Teoria dos Fluxos Múltiplos, por sua vez, identifica três fluxos na construção da agenda política: problemas, políticas (*policies*) e política (*politics*) (WEIBLE; SABATIER, 2018). O primeiro fluxo busca compreender como determinadas condições são compreendidas como problemas, o segundo fluxo diz respeito às formas de resolver os problemas (DYE, 2016) e o terceiro envolve a pressão dos grupos de interesse e das linhas de pensamento dominantes em uma determinada sociedade (ROCHA, 2010). Essa abordagem prioriza explicar como ocorre a formação da agenda política e a aplicação da racionalidade limitada na formulação das políticas públicas (SOUZA, 2006).

O Modelo de Coalizões de Defesa (*Advocacy coalition framework*) entende que crenças, valores e ideias são importantes para a formulação das políticas públicas, ao contrário do que antes acreditavam outros modelos (FERREIRA *et al.*, 2019). Esse modelo procura explicar como os atores interagem em um determinado subsistema face a um conjunto de crenças compartilhado de maneira a produzir mudanças fora desse subsistema (WEIBLE; SABATIER, 2018). A institucionalidade de uma política pública a conduz para situações de relativa estabilidade, desde que o modo de interpretação dos problemas possa levar a coesão dos participantes (QUEIROZ; CAPELARI, 2020). Os fatores externos à política pública podem ser estáveis (duram

¹¹ O modelo teve origem no artigo de Cohen, March e Olsen (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp.1-25.

mais de uma década) ou dinâmicos (se reestruturam em períodos menores) (WEIBLE; SABATIER, 2018).

O Modelo do Equilíbrio Pontuado indica que longos períodos de estabilidade, marcados por mudanças incrementais, são interrompidos por períodos de instabilidade, que promovem mudanças radicais (BANDEIRA, 2018). As mudanças radicais acontecem quando grupos desfavorecidos rompem o monopólio da política, fornecendo explicações tanto para a estabilidade quanto para a mudança (CAPELLA, 2006). Sua aplicação é limitada em razão da imprevisibilidade de quando aconteceriam tais rupturas (ROCHA, 2010).

O Racionalismo defende a premissa de que os agentes devem obter todas as informações sobre os valores preferenciais da sociedade, as alternativas disponíveis, as consequências de cada alternativa, a razão entre o custo e o benefício e, por fim, selecionar a mais eficiente (SOUZA, 2006; DRUMOND; RODRIGUES, 2019). Buscar todas as alternativas exige tempo, demasiado volume de recursos financeiros e se limita pela capacidade humana e da inteligência artificial em identificar todas as consequências possíveis, reconhecendo a imprevisibilidade do comportamento humano (DYE, 2016). Assumindo que os indivíduos são motivados a maximizar seus benefícios e promover seus interesses e reconhecendo as várias incertezas que podem afetar o resultado, essa teoria objetiva deduzir o comportamento em diferentes condições (KRAFT; FURLONG, 2020).

A Teoria das Elites assume que as políticas representam a vontade das elites, desmistificando a ideia de que as políticas públicas são para o povo (RUA, 2014). As elites assumem os cargos de tomada de decisão e controlam a opinião pública de acordo com seus interesses (SOUZA, 2006). As mudanças são mais incrementais do que revolucionárias, pois não envolve necessariamente conflito de classes, uma vez que a vontade da elite sempre prevalece (DYE, 2016). A Teoria dos Jogos ocorre quando dois ou mais participantes tem uma escolha a fazer e o resultado depende das interações entre a decisão de cada um (RUA, 2014). Cada jogador deve observar os *payoffs*, os custos, a dissuasão, o blefe e decidir se avança ou recua (DYE, 2016), sendo essa teoria utilizada para explicar os conflitos a nível internacional (BOBBIO, 2007; CASTRO; CASTRO, 2021).

Em resumo, pode-se reconhecer que a análise das políticas públicas por si só não será capaz de resolver os problemas de um país, portanto é mister compreender as barreiras que impedem a solução destes problemas (SOUZA, 2006). Alguns

exemplos de problemas que impõe barreiras são o limite de atuação dos governos, a falta de consenso na definição do problema, jogos de poder e a subjetividade das interpretações (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018). Queiroz e Capelari (2020) apontam que uma das lacunas na análise de políticas está na compreensão da institucionalidade das políticas públicas. A complexidade da mente e do comportamento humano é capaz de criar infinitas possibilidades de interpretação acerca de um mesmo tema e questões sociais, culturais e econômicas podem afetar a forma como as pessoas enxergam determinado problema (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018). É extremamente difícil entrar em consenso, mesmo dentro de um grupo homogêneo, sobre intenções, metas, planos, programas e decisões a serem tomadas (DYE, 2016; KRAFT; FURLONG, 2020).

2.3 Ciclo da Política Pública

Desde a década de 1950, a elaboração de políticas públicas é entendida como um processo, ou seja, a sequência interativa de fases – Laswell em 1956 já se referia à sete fases no processo político (intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination, and appraisal). Nessa perspectiva, compreende-se o processo de políticas públicas como evolutiva no tempo mesclando ações, intenções, decisões e a falta de decisões, que impactam na sociedade e no sistema político (DE MARCHI; LUCERTINI; TSOUKIÁS, 2016; ROCHA, 2010).

Para Birkland (2019), o termo “processo político” sugere que há algum tipo de sistema que decodifica ideias políticas em políticas públicas de fato, que são implementadas e resultam em efeitos positivos. O modelo mais simples desse processo é o de entradas e saídas, que assume um conjunto de exigências como inputs, que são processados pelo sistema político e fornecidos pelo governo na forma de programas, bens e serviços – os *outputs* (DRUMOND; RODRIGUES, 2019). Esse modelo simplificado, entretanto, não considera a influência do ambiente onde se desenvolve o processo político, como a estrutura econômica, social, cultural e política e demais fatores que influenciam e são influenciados nesse sistema (KRAFT; FURLONG, 2020). Oliveira (2016) ressalta, também, que a necessidade de compreender o conjunto de elementos que compõe uma política pública exige uma sistematização didática das políticas públicas, chamada de ciclo de políticas públicas.

O ciclo de políticas públicas é o desdobramento em fases interdependentes do processo de política pública (*policy-making process*) (SOUZA; SECCHI, 2015).

Por ciclo das políticas públicas, Frey (2000) entende o modelo heurístico para a análise do tempo de vida de uma política pública, onde as fases do ciclo correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo, investigados de acordo com suas “constelações de poder”, redes políticas e sociais e suas práticas político-administrativas, que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000). Entretanto, esse é um processo dinâmico e complexo, que se desdobra em processos de interpretação e reinterpretção pelos atores envolvidos, sejam eles os burocratas, cidadãos ou governantes (VIEIRA; MORAIS; CAMPOS, 2021). Por ser capaz de captar com perícia a dinâmica das políticas públicas, essa metodologia é a mais prestigiada e difundida na literatura internacional (SCHMIDT, 2018).

O ciclo das políticas públicas é um recurso teórico-metodológico (FREY, 2000) que tem por objetivo compreender uma realidade complexa, mas não é, em essência, uma teoria (OLIVEIRA, 2016). É dividido em fases que correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo (LORENA SOBRINHO; MATELLI, 2019), que podem ser analisadas de acordo com as práticas e redes que se encontram em cada etapa (DRUMOND; RODRIGUES, 2019). As políticas públicas transitam por essas fases antes de serem aplicadas na sociedade (RODRIGUES; MOREIRA, 2016).

Para Dye (2016) e Souza e Secchi (2015), os processos não ocorrem sequencialmente, mas simultaneamente, portanto a elaboração de políticas raramente é pura como no modelo processual. Schmidt (2018) pontua que as principais críticas sobre a metodologia de ciclo de políticas públicas paira sob a percepção dos processos como uma sucessão linear e mecânica. Para efeitos de análise, porém, é importante fragmentar a elaboração de políticas em pedaços menores para entender como são criadas. O Quadro 2 apresenta linhas teóricas que sintetizam o ciclo das políticas em apenas três etapas (SILVESTRE, 2010), outras chegam a seis ou sete (BIRKLAND, 2019; SOUZA, 2006; SOUZA; SECCHI, 2015), e boa parte dá ênfase a quatro ou cinco etapas/fases (ANDERSON, 1975; BANDEIRA, 2018; DYE, 2016; FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2017; KRAFT; FURLONG, 2020; PETERS, 1992), entretanto todas carregam em si uma estrutura bastante semelhante:

Quadro 2 - Fases Teóricas do Ciclo da Política Pública

Autores	Fases ou Etapas
Anderson (1975)	Formação e adoção das políticas; implementação; avaliação e impacto
Peters (1992)	Construção da agenda e formulação; legitimação; implementação; alocação de recursos; avaliação.
Howlett e Ramesh (1995)	Formação da agenda; formulação; decisão; implementação; avaliação
Frey (2000)	Definição de agenda; elaboração de programas e escolha de alternativas; implementação; avaliação
Souza (2006)	Definição de agenda, identificação de alternativas; avaliação das opções; seleção das opções; implementação; avaliação
Fischer, Miller e Sidney (2017)	Formação de agenda; formulação de políticas e decisão em implementação; avaliação e conclusão
Kraft e Furlong (2020)	Definição do problema; consideração de alternativas; avaliação de alternativas; escolha da alternativa
Rocha (2010)	Formação e construção da agenda política; formulação das políticas e a sua legitimação; decisão; implementação; avaliação e impacto
Silvestre (2010)	Formulação ou concepção; implementação ou execução, avaliação e concretização
Birkland (2019)	Identificação do problema; definição de agenda; seleção de alternativas; decisão; implementação; avaliação
Dye (2016)	Identificação do problema; definição de agenda; formulação da política; implementação da política; avaliação
Souza e Secchi (2015)	Identificação do problema; formação de agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação, extinção (<i>policy termination</i>)

Fonte: Elaboração própria (2022).

Na sequência, serão descritas as etapas a partir, principalmente, das fases teóricas propostas no modelo de Dye (2016), nomeadamente identificação do problema; definição de agenda; formulação da política; implementação da política e avaliação. Ainda que pesem críticas à excessiva ênfase aos processos internos dos governos e à minimização das influências externas, como em Raeder (2014), as fases propostas por Dye (2016) sintetizam satisfatoriamente o ciclo de políticas públicas em fases/etapas em maior menor grau presentes na literatura.

A Identificação do Problema é a fase também chamada de “percepção” ou “definição” de problemas, ocorre quando um fenômeno que é passível de tratamento político é percebido e ganha projeção por intermédio de grupos sociais, pela mídia e/ou por políticos (BIRKLAND, 2019). A gênese de uma política depende do reconhecimento de um problema (JANN; WEGRICH, 2017). Na prática, existem estratégias para fazer um problema se destacar dos demais e entrar na agenda

política (BIRKLAND, 2019), como o apoio de indivíduos influentes, dos grupos de interesse organizados e da mídia de massa (DYE, 2016).

A fase de definição de agenda tem por objetivo verificar se o tema faz parte da política atual, se há relevância para uma ação concreta e avaliar preliminarmente quais são os custos e benefícios envolvidos (ROCHA, 2010). Essa etapa envolve a convergência de novas ideias, propostas e abordagens dos problemas, que podem ou não, ser aceitas pelo sistema político (KRAFT; FURLONG, 2020). Nesta etapa decidem-se quais os problemas prioritários a serem resolvidos antes de tomar uma decisão em relação às soluções adotadas (VIANA, 1996). É o reconhecimento do problema e a percepção da necessidade de atuação governamental (JANN; WEGRICH, 2017).

Na definição de agenda “de baixo para cima” (*bottom up*), os problemas são identificados primeiramente pelos indivíduos, candidatos à eleição, mídia, grupos protestando ou por eventos impactantes, como crises e desastres ambientais (BIRKLAND, 2019). Na definição de agenda “de cima para baixo” (*top down*) é a elite política que define a agenda (DYE, 2016). Os governos definem suas agendas quando assumem que têm um problema e precisam agir e quando os participantes visíveis (políticos, mídia, partido) definem agenda e os invisíveis (acadêmicos e burocracia) definem alternativas (DYE, 2016; SOUZA,, 2006).

O empreendedorismo político ocorre quando candidatos fazem aparições e declarações para se apresentar aos eleitores e, por vezes, focam suas campanhas em questões que eles percebem que são motivadoras do voto (DYE, 2016). Nesse sentido, o mandato é o produto da sua posição política e os eleitos assumem a responsabilidade de cumprir as promessas (JANN; WEGRICH, 2017). Além da seleção de temas por parte dos políticos, Kraft e Furlong (2020) apontam a ação de grupos de interesse e a cobertura midiática como principais fontes de definição de agenda.

Normalmente a política influencia mais a opinião pública do que o contrário, porque o cidadão médio não tem informações suficientes sobre todos os problemas e porque a opinião pública é instável e os líderes não têm noção exata da opinião da massa (DYE, 2016). A quantidade de cobertura da mídia é a preditora do que é importante em uma sociedade, especialmente em situações de monopólio (JANN, WEGRICH, 2017). A mídia assume um papel de identificar problemas, definir agenda, influenciar atitudes e valores e criar opiniões (DYE, 2016).

Como formulação das políticas, Dye (2016) compreende o processo de desenvolvimento de alternativas para lidar com os problemas na agenda pública. É o momento da seleção da maneira que o problema será solucionado (SCHMIDT, 2018). Ocorre dentro da burocracia governamental e é elaborada por membros da equipe em razão das crenças e ideologias do representante, sendo influenciada por grupos de interesse e movimentos sociais (SOUZA, 2006), portanto sujeito a conflitos e barganha (SCHMIDT, 2018). Durante a elaboração de programas, as alternativas mais apropriadas são escolhidas, participando os atores mais influentes na política e na administração (ROCHA, 2010). Geralmente, consiste em dois momentos: a decisão do que deve ser feito e, na sequência, a organização dos planos, programas e projetos (FREY, 2000).

A concretização de uma política não fica assegurada apenas pela decisão do governo e pela formulação de sua estrutura. É necessária uma correta atribuição de recursos e, ainda, que os governos possuam legitimidade para executá-las (DYE, 2016). A legitimação de políticas é exercida por meio do poder legislativo, mas não apenas por ele (ROCHA, 2010). As casas legislativas normalmente desenvolvem regras e procedimentos altamente institucionalizados e, por esse motivo, propor mudanças nas políticas públicas é uma árdua tarefa. Por vezes, o legislativo parece mais um obstáculo do que um facilitador das políticas públicas (DYE, 2016). Segundo Schmidt (2018) é comum o aparecimento de “empreendedores de políticas” que trabalham na formação de agenda, na evidência de alternativas que consideram mais adequadas e até mesmo após a concretização da política, influenciando os rumos que a política pública toma nas casas legislativas e na burocracia do Estado.

A influência partidária aparece, especialmente, nesta etapa posto que se espera que o congressista acompanhe o voto do seu partido (KRAFT; FURLONG, 2020). Isso ocorre não só pela fidelidade partidária como uma obrigação, mas também a ideologia compartilhada entre os membros de um mesmo partido leva a essa aproximação (DYE, 2016). Para Dye (2016), o enfraquecimento de partidos políticos viabilizou a oportunidade para que o *lobby* dos grupos de interesse e as atividades dos *think tanks* avançasse. Já para Lotta (2019), foi a preocupação com gastos e resultados que incentivou a consolidação dos *think tanks* nos Estados Unidos. *Think tanks* são organizações compostas, geralmente, por sociólogos, matemáticos, cientistas políticos e analistas que pesquisam e tentam encontrar um consenso sobre a melhor decisão a ser tomada sobre um determinado assunto (CASTRO; CASTRO,

2021). Os grupos de interesse geralmente formulam suas políticas e mandam para o governo e a mídia e exercem influência por meio de *lobby* direto (SCHMIDT, 2018); fazendo contribuições de campanha; realizando contatos interpessoais entre o governo e a indústria; por meio de litígio destinado a forçar mudanças políticas por meio do sistema judicial e por mobilização das bases para influenciar o congresso (MARCHI; LUCERTINI; TSOUKIÀS, 2016). O *lobby* representa uma indústria bilionária na busca de determinar o curso das políticas públicas nas casas legislativas e no poder executivo (DYE, 2016; KRAFT; FURLONG, 2020).

Na fase de implementação da política, a política deixa as instâncias mais altas do poder executivo e legislativo e vai para os departamentos, órgãos, agências, comissões etc. (DYE, 2016). Esses órgãos não decidem que políticas serão executadas, mas a eles é atribuída a tarefa de implementá-las, o que leva a atritos entre os formuladores e a burocracia (OLIVEIRA, 2016), pois muitas vezes os impactos reais não correspondem aos impactos esperados (FREY, 2000). A implementação envolve todas as atividades destinadas a executar as políticas promulgadas pelo legislativo transformando leis em regras operacionais e a criação de departamentos, agências ou em designar responsabilidades a eles (DE MARCHI; LUCERTINI; TSOUKIÀS, 2016).

A avaliação da política consiste na verificação do atingimento dos objetivos de uma política (OLIVEIRA, 2016). Envolve compreender o total dos recursos comprometidos e quais foram os impactos para a sociedade (BATISTA; DOMINGOS, 2017; COTTA, 2014). Perpassa pela verificação dos impactos efetivos, déficits e efeitos colaterais indesejados, entre outros por meio da atribuição de mérito, importância e/ou valor aos resultados (CASTRO; CASTRO, 2021). Numa visão mais recente, há ainda a noção do *feedback*, que é o processo de identificar novos problemas e começar a elaboração de uma nova política ou adaptar a que já existe (CUNHA, 2018). Nesse momento a política pode ser reiniciada ou encerrada, entretanto, não importa qual o resultado, essa etapa se torna essencial para a aprendizagem política (DYE, 2016; FREY, 2000). A avaliação de políticas será examinada mais minuciosamente a seguir.

Para concluir esta etapa, o Quadro 3 sintetiza em que etapas do ciclo da política pública ficam mais evidentes os modelos de análise de políticas públicas apresentadas anteriormente:

Quadro 3 - Relação entre Modelos de Análise de Políticas Públicas e Etapas do Ciclo da Política Pública

Autores	Modelo de Análise de Políticas Públicas	Etapas do Ciclo Política Pública
Baumgartner e Jones, 1993	Equilíbrio Pontuado	Definição de agenda
Kingdon, 1984	Fluxos Múltiplos	Definição de agenda
Sabatier, 1988	Coalizões de Defesa	Formulação
Mosca, 1896	Teoria das Elites	Formulação
Bentley, 1908; Truman, 1964; Borzel, 2020	Teoria Pluralista/ <i>Networks</i>	Formulação
Cohen, March e Olsen, 1972	<i>Garbage Can</i>	Formulação
Dye, 2016	Teoria dos Jogos	Formulação
Lindblom, 1959	Incrementalismo	Formulação e implementação
Ostrom, 1986	Teoria Institucionalista	Formulação e implementação
Simon, 1955	Racionalismo	Formulação e avaliação
Downs, 1957	Escolha Pública	Definição de agenda
Lasswell, 1956	Ciclo das Políticas Públicas	Todos

Fonte: Adaptado de Raeder (2014).

2.4 Avaliação de Políticas Públicas

Avaliar, em sentido estrito, é atribuir valor a algo (CASTRO; CASTRO, 2021). No entanto, ao se falar de políticas públicas, não existe um consenso quanto ao que significa “avaliar” (CUNHA, 2018). Por se tratar de uma área transversal e multidisciplinar, princípios de diversas ciências podem ser aplicados para as atividades de avaliação das políticas públicas (BATISTA; DOMINGOS, 2017). Entretanto, para fins didáticos, pode-se tipificar avaliação como a atribuição de valor em comparação a um referencial ou a um padrão previamente definido (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Costa e Castanhar (2003, p. 972) consideram que a avaliação de políticas públicas consiste em um

exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972).

Para esses autores, a avaliação tem como propósito orientar pela continuidade, correção ou suspensão de uma política pública. Além da mensuração,

a avaliação atende a critérios qualitativos, baseados na percepção dos usuários e/ou dos formuladores e executores da política pública (CUNHA, 2018).

A avaliação de políticas públicas pode ser definida como a atividade destinada a apreciação dos méritos dos programas governamentais (CASTRO; CASTRO, 2021), considerando aspectos singulares como: a especificidade do objeto e componentes do instrumento de implementação (LOTTA, 2019); a pertinência e o alcance dos objetivos (RAMOS; SCHABBACH, 2012; TREVISAN; BELLEN, 2008); a eficiência, eficácia e efetividade (COSTA; CASTANHAR, 2003) e, mais recentemente, sustentabilidade (QUEIROZ; CAPELARI, 2020). Em sentido semelhante, é possível caracterizar a avaliação como uma análise retrospectiva cuidadosa das intervenções do setor público (ROCHA, 2010) bem como sua estrutura, conteúdo e resultados (VEDUNG, 2010).

Ao encontro dessa perspectiva, Ramos e Schabbach (2012) afirmam que a avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público e das possibilidades de controle da sociedade sobre a atividade do Estado. Esses autores acompanham Trevisan e Bellen (2008) ao reforçar que não existe uma definição única para a avaliação e que se trata de uma atividade que não está limitada à última etapa do ciclo da política pública.

Em 2008, existia, segundo Trevisan e Bellen (2008), uma carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação. Apesar do reconhecimento do importante papel da avaliação, seja pelo avanço teórico ou pela expansão da utilização da avaliação nos órgãos públicos, ainda persistem inquietações diante de um campo de estudos expandido a partir dos anos 2000 (NADAL *et al.*, 2021). Conforme o panorama apresentado por Lima e D'Ascenzi (2019, p. 127), o processo de avaliação ainda é percebido como “decepcionante, inefetivo e foco de desconfiança e resistência”.

Ocorre que a avaliação gera expectativas que muitas vezes não se concretizam (LIMA; D'ASCENZI, 2019). Por vezes os decisores se deparam com situações nas quais não é possível alterar os *inputs*, apenas ajustar as consequências (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Desse modo, o objetivo da avaliação é guiar os tomadores de decisão para a continuidade, correção ou suspensão de uma política pública (LOTTA, 2019). Paralelo a esse objetivo, a avaliação pode promover a alocação adequada de recursos, a responsabilização por ações (*accountability*) e o desenho de políticas mais consistentes (KRAFT; FURLONG, 2020).

Assim como o termo “política” pode assumir ao menos três dimensões e, mesmo o conceito de “política pública” proposto por Dye (2016), como tudo que os governos decidem ou não fazer, pode ensejar muitas interpretações, conceituar “avaliação” tão abstratamente como a atribuição de valor a algo dá margem a um uso indiscriminado e, por vezes, incorreto do termo. Nesse sentido, Arretche (2013) propõe uma elementar distinção entre avaliação de uma determinada política pública, avaliação política e análise de políticas públicas. Assim, a avaliação política evidencia o caráter político do processo decisório, bem como os valores e critérios políticos presentes em determinada política (ARRETCHE, 2013). Portanto, a contribuição da análise das políticas públicas é a capacidade de conhecer e entender os constrangimentos e relacionamentos entre os atores e instituições envolvidos na formulação e execução da política pública (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Entretanto, a análise de políticas por si só não será capaz de atribuir uma relação de causalidade entre um programa *x* e um resultado *y* (ARRETCHE, 2013). Portanto, nesse sentido, somente a avaliação de políticas públicas poderá estabelecer uma relação causal entre uma política pública e o sucesso – ou fracasso – no alcance de seus objetivos e propósitos (VIANA, 1996). Assim, a utilização de métodos e técnicas de avaliação é capaz de inferir se, na ausência de uma determinada política, o Estado e a sociedade teriam condições de alcançar resultado semelhante (BATISTA; DOMINGOS, 2017).

Surgida no final da década de 1950 (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019), a avaliação começa a tomar forma nos anos 1970 a partir da necessidade de julgar as políticas públicas quanto aos critérios de eficácia e eficiência (CRUMPTON *et al.*, 2016) difundidos pela Nova Gestão Pública (CORREIA *et al.*, 2020). Com o avanço neoliberal dos anos 1990, as reformas administrativas peticionam por um maior cuidado com o erário público e com a demanda constante por resultados que satisfaçam as necessidades dos cidadãos, em um contexto de recursos cada vez mais escassos (ROCHA, 2010).

Assume-se como pressuposto que o resultado da avaliação orienta os decisores para o aperfeiçoamento de novas políticas públicas (SERAPIONI, 2016; VEDUNG, 2010). O setor público, no âmbito da avaliação, passa a ser interpretado como um sistema em que as ações governamentais são convertidas em *outputs*, *outcomes*, impactos e resultados (QUEIROZ; CAPELARI, 2020). *Output* é o resultado da decisão da administração; *outcome* é o que ocorre quando os *outputs* atingem seus

objetivos; impacto é um sinônimo de outcome e resultado é a soma dos *outputs* e *outcomes* (ROCHA, 2010).

O processo de maturação dos estudos na área de avaliação é explicado por Vedung (2010), que se vale da alegoria das ondas no mar para sugerir que, tal como as ondas depositam sedimentos no mar, cada onda da avaliação deixa um legado para as próximas gerações. A primeira onda acontece nos primeiros anos de estudos sobre avaliação, entre o final da década de 1950 e meados da década de 1960 (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019), chamada de “onda científica” por partir da valorização do método científico, assumindo como plano de fundo a suposição de que as políticas públicas seriam racionais (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Essa primeira onda remonta aos princípios do *Welfare State*, que na década de 1970 perde forças dando origem à onda dialética. Crítica à onda científica, a onda orientada ao diálogo compreende que, mesmo adotando medidas apoiadas em evidências científicas, as políticas públicas são dependentes do contexto de aplicação, evidenciando a necessidade de debates e discussões para alcançar a legitimidade democrática (VEDUNG, 2010).

A terceira onda, de caráter neoliberal, traz consigo a análise de custo e eficiência como elementos centrais (VEDUNG, 2010), na esteira do avanço neoliberal dos anos 1980, que preconizava a redução do Estado, as parcerias público-privadas e o avanço do livre mercado (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). Portanto, a “onda neoliberal” (VEDUNG, 2010) tinha como compromisso utilizar a avaliação para medir desempenho e custos, prestar contas e aperfeiçoar a qualidade do serviço público (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019; VEDUNG, 2010).

Em sentido paralelo, Gussi e Oliveira (2016) associam, a partir de uma abordagem antropológica, os modelos de avaliação das políticas públicas às perspectivas teóricas e aos modelos de gestão. Em sentido semelhante, Vedung (2010) associa a “onda neoliberal” ao advento da Nova Gestão Pública, Gussi e Oliveira (2016) entendem que esse modelo de gestão preconiza que a avaliação de políticas públicas deve possuir um caráter técnico-formal baseado em critérios pré-definidos de eficácia, eficiência e efetividade com relação a atividade de burocratas e políticos (SURURI *et al.*, 2022). A ruptura deste modelo de gestão direciona a interpretação da avaliação para a visibilidade de condicionantes sociais dos sujeitos envolvidos na política pública (SILVESTRE, 2019).

A última onda identificada por Vedung (2010) é a da avaliação baseada em evidências, que possui um forte viés científico para presumir que as ações estatais devem partir da racionalidade acadêmica. Essa onda, inaugurada nos anos 1990, é a responsável pelo avanço dos estudos e pesquisas sobre avaliação, que investigam impactos e resultados das políticas públicas a partir de evidências, recuperando o caráter científico da primeira onda (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). A abordagem baseada em evidências é criticada por De Marchi, Lucertini e Tsoukias (2016) em razão da possibilidade de manipulação dos dados e potenciais interpretações subjetivas. Segundo esses autores, os valores, preferências e decisões ainda devem ser entendidos como parte do ato político. Assim, é incorreto acreditar que qualquer modalidade de avaliação possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra (DE MARCHI; LUCERTINI; TSOUKIÁS, 2016; SERAPIONI, 2016).

Uma nova tendência emergente com relação à avaliação evidencia os contextos sociopolíticos e culturais das regiões onde as políticas públicas se concretizam, destacando as particularidades que as moldam e dando especial atenção à construção das trajetórias políticas (SCHMIDT, 2018). Para contribuir com a compreensão do processo de avaliação de políticas públicas alguns conceitos básicos comumente utilizados podem ser retomados, de maneira a diferenciar os termos e padronizar a sua aplicação. O Quadro 4 faz referência aos conceitos mais utilizados no estudo de avaliação e aos autores que os utilizam:

Quadro 4 - Principais Conceitos na Avaliação de Políticas Públicas

Conceito	Definição	Autores
Atividades	“Ações tomadas ou trabalhos realizados para transformar insumos em produtos específicos”.	Batista e Domingos (2017)
Efeito	“Corresponde aos resultados e objetivos intermediários da intervenção”.	Cotta (1998)
Eficácia	“É a relação entre alcance de metas e tempo. Em outras palavras, é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período, sem considerar os custos implicados”.	Cunha (2018)
Eficiência	“Diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa”.	Cotta (1998)
Efetividade	“Indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais”.	Costa e Castanhar (2003)
Impacto	“É o resultado do programa que pode ser atribuído exclusivamente às suas ações, após a eliminação dos efeitos externos. É o resultado líquido do programa”.	Cunha (2018)

(continua)

Conceito	Definição	Autores
Indicador	É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma”.	Jannuzzi (2017)
Insumos	“Recursos fiscais, humanos e de outros tipos mobilizados para apoiar as atividades”.	Batista e Domingos (2017)
Metas	“A dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo”.	Cunha (2018)
Objetivos	“É a situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas”.	Cohen e Franco (2013)
Processos	“Sequência de atividades ordenadas”.	Cotta (1998)
Plano	“Um plano é a soma dos programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que constituirão por sua vez os objetivos gerais dos programas”.	Cotta (1998)
Produtos	“O resultado da conversão de insumos em aspectos tangíveis”.	Batista e Domingos (2017)
Programa	“Estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados”.	Cotta (1998)
Projeto	“Empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos, dentro dos limites de um orçamento e de um período de tempo dados”.	ONU (1984)
	“A unidade mínima de destinação de recursos, que, por meio de um conjunto integrado de atividades,1 pretende transformar uma parcela da realidade, suprimindo uma carência ou alterando uma situação-problema”.	Cohen e Franco (2013)
População-alvo	“Destinatários criteriosamente definidos tais como indivíduos, famílias ou grupos sociais”.	Crompton <i>et al.</i> (2016)
Resultados	“Utilização de produtos pelo público-alvo”.	Batista e Domingos (2017)

Fonte: Elaboração própria (2022).

Diversos tipos de classificações a respeito de avaliação podem ser encontrados na literatura. Algumas incidem sobre os processos, no esforço de verificar a legalidade, equidade e legitimidade das políticas públicas; outras, intituladas “substantivas” avaliam as políticas em função de seu mérito (COSTA; CASTANHAR, 2003). Os tipos de avaliação podem ser agrupados por critérios não excludentes como uso, tempo ou objetivos (RAMOS; SCHABBACH, 2012). De outra forma, Cotta (2001) considera que os tipos de avaliação podem ser classificados por sua natureza e face ao momento de sua realização.

Oliveira e Passador (2019) concordam e acrescentam que a avaliação também pode ser classificada de acordo com a posição do agente avaliador: externa,

interna ou mista. A avaliação é externa quando realizada por um agente de fora da organização (CUNHA, 2018). É utilizada para incentivar a objetividade e isenção nas avaliações, em contrapartida, acarreta uma posição defensiva do avaliador e maior dificuldade na extração de dados (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). A avaliação é interna quando realizada dentro da instituição e realizada, geralmente, por indivíduos que participaram ativamente no programa (CUNHA, 2018). Esse tipo de avaliação reduz a aversão ao avaliador externo, todavia compromete a objetividade dela (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Se a avaliação for realizada por pessoas que não participaram diretamente do programa, retoma-se o mesmo problema da avaliação externa (CUNHA, 2018). Uma modalidade alternativa, utilizada em projetos menores, é a avaliação participativa, a qual prevê a participação dos beneficiários (CUNHA, 2018; OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). A avaliação mista combina elementos das modalidades supracitadas, na tentativa de superar suas limitações (COTTA, 2001; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Quanto a sua natureza, a avaliação pode ser classificada como formativa ou somativa (FARIA, 2005). É formativa quando está relacionada à formação do programa e, portanto, carrega elementos comuns com avaliação *ex post* intermediária (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). Essa avaliação é direcionada à investigação e produção de informações acerca da etapa de implementação aos diretamente envolvidos, permitindo a correção de procedimentos (TREVISAN; BELLEN, 2008). A avaliação somativa, por outro lado, direciona-se à investigação e produção de informações a respeito das etapas posteriores, assim como a avaliação *ex post* terminal (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). Normalmente é realizada após a implementação para verificar sua efetividade, o alcance de metas e julgar o valor real do programa (CUNHA, 2018; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Quanto ao momento da realização, a avaliação tem sido classificada pelo momento em que ocorre (*timing*) perante a implementação da política pública como *ex ante* ou *ex post* (BANDEIRA, 2018). A avaliação *ex ante* – ocorre antes do início e envolve o diagnóstico de custo-benefício, custo-efetividade, taxas de retorno econômico dos investimentos para fornecer subsídios a tomada de decisão de implementar ou não; *avaliação ex post* – ocorre durante ou ao final da execução de um programa. Se o programa está em execução, julga-se sua continuidade com base nos resultados até o momento (RAEDER, 2014). Se for realizada ao fim, a avaliação presta a examinar sua pertinência de replicação em políticas públicas futuras

(TREVISAN; BELLEN, 2008). Para avaliar o impacto recomenda-se a combinação da avaliação *ex ante* e *ex post*, a fim de comparar o alcance com as predições (CUNHA, 2018; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A classificação por tipo de problema é utilizada por Ramos e Schabbach (2012) e Cunha (2018), embora, receba outra categorização em trabalhos como de Trevisan e Bellen (2008) e Costa e Castanhar (2003), fundamentalmente refere-se ao mesmo objetivo conceitual. As categorias presentes na primeira linha teórica são Avaliação de Processos e Avaliação de Impactos e Resultados (CUNHA, 2018; RAMOS; SCHABBACH, 2012). As categorias presentes na segunda linha teórica apresentada são Avaliação de Metas, Avaliação de Processo e Avaliação de Impacto (COSTA; CASTANHAR, 2003; TREVISAN; BELLEN, 2008). Sem prejuízo conceitual, a primeira linha será apresentada neste tópico e a segunda mais adiante.

A avaliação de processos propõe-se a identificar o verdadeiro conteúdo do programa, se a sua execução está acontecendo dentro do previsto e se os benefícios estão sendo distribuídos aos destinatários planejados (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Serve de suporte para a melhoria da eficiência e eficácia dos programas, é realizada durante a implementação do programa e diz respeito à dimensão de gestão (CUNHA, 2018). A avaliação de impactos e resultados tem objetivos mais ambiciosos e duradouros e procura responder se o programa funcionou ou não, a partir da verificação do alcance dos objetivos e seus efeitos (QUEIROZ; CAPELARI, 2020). Verifica se a situação-problema que originou o programa foi modificada e se houve mudança significativa na condição de vida dos beneficiários (CUNHA, 2018). Por se referir às mudanças sentidas pelo público-alvo, a avaliação de impacto é uma das etapas mais críticas do ciclo de políticas públicas (BATISTA; DOMINGOS, 2017; COTTA, 2001).

Além dos tipos, a avaliação pode ser classificada de acordo com seu uso para dar suporte aos programas e às políticas públicas. Ao menos quatro tipos de uso de avaliação são reconhecidos por Faria (2005): instrumental, conceitual, persuasivo ou de esclarecimento. O uso *instrumental* que está a serviço do direcionamento para a tomada de decisão, condicionado pela importância da qualidade e da divulgação de resultados adequada (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019), da inteligibilidade e factibilidade das recomendações (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Esse tipo de uso é comum quando o avaliador conhece em profundidade o programa ou política pública,

sendo a melhor alternativa em situações de crise (BECHELAINÉ; CKAGNAZAROFF, 2014).

O uso *conceitual* altera a maneira como a natureza é entendida pelos técnicos locais do programa, além do propósito, do modo de operação e do impacto do programa que implementam (RAMOS; SCHABBACH, 2012). A aprendizagem é potencializada quando os técnicos participam ativamente do processo (BECHELAINÉ; CKAGNAZAROFF, 2014). É utilizado para fornecer novas generalizações que fornecem sentido à cena política e contribui para a introdução de novas ideias, emergidas a partir da aprendizagem, ao curso da política pública (CRUMPTON *et al.*, 2016).

O uso *persuasivo* ocorre quando a avaliação é realizada como um recurso para mobilizar apoio para posições que os tomadores de decisão já tenham a respeito das mudanças necessárias na política pública ou programa (CRUMPTON *et al.*, 2016). Também é conhecido como uso político, pois essa forma de avaliação é utilizada para dar legitimidade a decisões baseadas em experiência pessoal, intuição, de auto-interesse ou de ganhos políticos (APPLETON-DYER *et al.*, 2012).

O uso para *esclarecimento* (*enlightenment*) orienta a agenda governamental por iluminar, por meio de acúmulo de conhecimento, as crenças de profissionais, formadores de opinião e das advocacy coalitions pautando a agenda governamental (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Os resultados da avaliação podem modificar a forma como uma política pública é entendida entre os pares, podendo acarretar uma mudança de paradigma sobre seus benefícios ao público-alvo (BECHELAINÉ; CKAGNAZAROFF, 2014; CRUMPTON *et al.*, 2016). A distinção quanto às formas de uso da avaliação reflete um avanço quanto à contraposição *somativa* e *formativa* da natureza da avaliação (FARIA, 2005; RAMOS; SCHABBACH, 2012). Perante os diversos objetivos da avaliação das políticas públicas, Costa e Castanhar (2003) e Trevisan e Bellen (2008) distinguem três modalidades de avaliação: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto.

A avaliação de metas é o tipo mais tradicional e tem como propósito mensurar o êxito de uma política pública em função do alcance de metas preliminarmente estabelecidas (COSTA; CASTANHAR, 2003). Essa modalidade pressupõe que se atribuam valores a um conjunto de metas e que, após a conclusão do programa (portanto, trata-se de uma avaliação *ex post facto*) o êxito seja aferido em função da execução das metas (TREVISAN; BELLEN, 2008).

A avaliação de processo analisa sistematicamente o desenvolvimento dos programas sociais na intenção de acompanhar os processos internos para verificar o alcance da população beneficiária (COSTA; CASTANHAR, 2003). Identifica possíveis problemas na elaboração dos procedimentos e barreiras e obstáculos que, porventura, possam ter surgido. É similar à avaliação formativa, pois ocorre durante a execução do programa (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Por fim, a avaliação de impacto tem como propósito determinar os efeitos produzidos nos beneficiários de um programa social, reconhecendo os propósitos da mudança social na política e a relação causal entre o programa e a mudança social (COSTA; CASTANHAR, 2003). Busca-se identificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, mas reconhecer as mudanças evidenciadas na vida da população beneficiada (SILVESTRE, 2019). Esse tipo de uso da avaliação está associado ao conceito da efetividade e, portanto, se posiciona no estágio final do processo avaliativo (APPLETON-DYER *et al.*, 2012; BATISTA; DOMINGOS, 2017). Os critérios de avaliação variam de acordo com o tipo de intervenção e a fase do processo avaliativo. A lista de critérios passíveis de serem utilizadas é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se pretende elucidar na avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003; COTTA, 2001).

Considerando que a própria escolha dos critérios é subjetiva e ideológica Trevisan e Bellen (2008) destacam como os mais comumente utilizados, os critérios de eficiência, eficácia, efetividade, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário e equidade. O critério de eficiência foi apropriado das ciências econômicas, o conceito relaciona custos e benefícios na pretensão de minimizar o custo total para uma quantidade de produto definida ou maximizar a produção em função de um custo previamente fixado (COSTA; CASTANHAR, 2003). Relaciona, também, o esforço empregado e os resultados alcançados (ARRETCHE, 2001). Em função da escassez de recursos e do universo populacional a ser coberto pelos programas, esse é um dos critérios mais importantes e urgentes de ser desenvolvido nos países (CUNHA, 2018). Eficácia é o critério mais utilizado por ser mais factível e menos custoso (PINTO, 2019), que avalia a relação entre os objetivos propostos e os resultados obtidos (ARRETCHE, 2013). A maior dificuldade, nesse caso, é a obtenção de informações verídicas sobre o funcionamento do programa em análise (ARRETCHE, 2001; CUNHA, 2018). O critério da efetividade verifica a correlação entre a implementação de um programa e seu resultado para a efetiva mudança nas

condições sociais prévias de vida dos beneficiários do programa (RAMOS; SCHABBACH, 2012). É nesse critério que a diferenciação entre análise e avaliação se torna mais clara e necessária, face a necessidade de estabelecer uma relação de causalidade (ARRETCHE, 2001). Porém, o estabelecimento desta relação entre o produto de uma política pública e um resultado encontrado empiricamente torna a aplicabilidade desse critério difícil e rara (ARRETCHE, 2013).

O critério de sustentabilidade relaciona as dimensões social, econômica e ambiental para medir a capacidade de continuidade dos efeitos positivos de um determinado programa mesmo após a sua conclusão (COSTA; CASTANHAR, 2003). A Análise custo-efetividade confronta os custos dos insumos com o impacto da intervenção, examinando a eficiência relativa de diferentes estratégias de implementação (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). É um conceito social semelhante ao conceito econômico do custo de oportunidade (COSTA; CASTANHAR, 2003), na medida em que diferentes alternativas de ação social são comparadas a fim de selecionar aquelas que oferecem a melhor execução dos objetivos pelo menor custo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A satisfação do usuário é um critério que destaca a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento e/ou do serviço que está sendo prestado (COSTA; CASTANHAR, 2003). A equidade é o critério que tem como objetivo identificar se os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades de seus destinatários (COSTA; CASTANHAR, 2003; SERAPIONI, 2016). Arretche (2001) propõe um contraponto ao argumento de que a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade dos programas públicos deve, sistematicamente, levar em consideração os objetivos e as estratégias de implementação definidas por seus formuladores. Avaliar seguindo outros critérios implicaria em uma avaliação negativa, pois não seria esperado que um programa realize algo que não se propôs. O argumento de Arretche (2001) ilustra que é (praticamente) impossível que um programa seja implementado de acordo com o proposto por seu formulador. Portanto, seria prudente admitir que a implementação modifica as políticas públicas (ARRETCHE, 2001).

Na verdade, a formulação de uma política pública envolve uma complexidade de interesses, na qual apoios e resistências se articulam para direcionar sua implementação (SIMÕES; ALKMIN, 2017). Em todas as fases do ciclo, incluindo a formulação e implementação, a adoção de indicadores é imperativo para o diagnóstico

e monitoramento da política pública (JANNUZZI, 2017). A avaliação por indicadores evolui a partir de um novo contexto institucional pautado por resultados, que passa a utilizar medidas de avaliação para determinar padrões de desempenho (SILVESTRE, 2019). Correia *et al.* (2020) evidenciam que o novo modelo de gestão pública empresta da administração empresarial o esforço para utilização de indicadores que, para Silvestre (2019) são fundamentais para o planejamento estratégico.

Por indicadores, Trevisan e Bellen (2008) definem os parâmetros que fornecem informações sobre o estado de um fenômeno ou, conforme Cunha (2018, p. 33), é a “quantificação que permite a mensuração de uma dimensão” predeterminada. Usando critérios e indicadores, resta comparar com o referencial. Os padrões de referência podem ser absolutos (comparação com o referencial), históricos (evolução temporal), normativos (comparação com programas similares), teóricos (em relação ao definido na elaboração do programa), negociados (em relação a um consenso definido entre as partes envolvidas) (TREVISAN; BELLEN, 2008). Dois cuidados importantes são necessários, segundo Lima (2020): primeiro, definir indicadores compatíveis com a análise desejada; segundo, isolar os efeitos no limite da sua relação de causalidade.

No setor público, porém, as atividades de planejamento estratégico consideram variáveis sociais que não costumam estar presentes na iniciativa privada. Assim, importa saber, para a administração pública, se critérios de equidade foram atingidos (LIMA, 2020). Com o avanço do uso dos indicadores foi possível notar o descompasso entre o crescimento econômico e a melhoria nas condições sociais da população em países de terceiro mundo. Desta forma, os indicadores sociais contribuem para o dimensionamento de “questões sociais latentes na sociedade” (SIMÕES, ALKMIN, p. 30). Geralmente, os indicadores aparecem logo após a avaliação somativa da política pública, demonstrando o resultado da ação ou no momento de definição da agenda (JANNUZZI, 2017), instrumentalizando a ação de grupos sociais organizados e oferecendo um instrumento de auxílio para a seleção dos problemas sociais que necessitam de atenção (SIMÕES; ALKMIN, 2017).

O Quadro 5 relaciona os indicadores a suas respectivas métricas de avaliação de desempenho.

Quadro 5 - Avaliação por indicadores

Tipo de Indicador	Descrição	Exemplo
Processos	Descreve os processos de tomada de decisão e implementação.	Gestão, transparência e <i>accountability</i>
Resultados	Afere quantitativa e qualitativamente a produção.	Número de programas, qualidade dos bens e serviços
Insumos	Monitora o uso de recursos.	Custos, pessoal, tempo
Impacto	Gradua a recepção dos beneficiários.	Satisfação do cliente, cumprimento de proibições
Efetividade	Pondera os efeitos em escala mais ampla.	Redução de desigualdades, crescimento econômico

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Jannuzzi (2017).

Entendendo a avaliação como uma etapa do ciclo da política pública, posterior à implementação, utilizada para revisar ou auferir o seu andamento ou resultado (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018), pressupõe-se que uma avaliação rigorosa e bem executada permite o exercício do controle sobre as ações do governo, em função de objetivos predeterminados implícitos ou explícitos (RODRIGUES; MOREIRA, 2016). Nesse sentido, a criação e o fortalecimento de agências independentes, capazes de produzir documentos confiáveis representa a garantia de um importante direito democrático (SCHMIDT, 2018). Assim recorrendo a conceitos com transparência e *accountability*, a partir da identificação dos participantes das decisões e de suas afiliações ideológicas na arena pública, a avaliação se torna um verdadeiro instrumento democrático (ARRETCHE, 2013). Disto parte a decisão pela continuidade, ajustes ou extinção da política pública (LORENA SOBRINHO; MARTELLI, 2019).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

A questão da habitação é um dos problemas que mais inquietam as pesquisas urbanas (SOUZA-LOPES; SAAB, 2021). Não é exclusivamente um problema relacionado à pobreza e exclusão, mas é intensificado pela intersecção com essas condicionantes (MARICATO; RETTO JUNIOR, 2019). Os efeitos da urbanização acelerada, da globalização, da financeirização e de políticas de austeridade foram, e ainda são, temas muito debatidos com relação à habitação (LESTEGÁS; SEIXAS; LOIS-GONZÁLEZ, 2019; ROLNIK, 2019), mas que agora se acumulam com discussões sobre segregação/integração socioespacial (CARREIRAS, 2018), mudanças climáticas e eficiência energética (AL-HOMOUD; KRARTI, 2021), implicações do turismo na disponibilidade de unidades habitacionais (LESTEGÁS; SEIXAS; LOIS-GONZÁLEZ, 2019) e até mesmo os reflexos da pandemia (FALÚ, 2020; MENDES, 2021; REIS *et al.*, 2021).

Desta forma, as investigações sobre os impactos da questão habitacional na vida dos indivíduos e em um contexto social amplo são realizadas em países latino-americanos (CZYTAJLO, 2017; MARTINS; PEREIRA, 2022; SALINAS ARREORTUA; SOTO DELGADO, 2019), asiáticos (YUE; LEUNG, 2017), africanos (JORGE; TIQUE, 2020), oceânicos (BREWIS, 2019), norte-americanos (GHAZIANI, 2021; OSMAN, 2011), europeus (HUGHES, 2018; LESTEGÁS, SEIXAS; LOIS-GONZÁLEZ, 2019; MANSILLA, 2018, MENDES, 2021) e, inclusive, do oriente médio (AL-HOMOUD; KRARTI, 2021; LÄHDESMÄKI, 2010).

Para compreender como emerge a necessidade de se criar políticas de habitação e como elas se desenvolvem em circunstâncias particulares em cada país, essa seção se divide em quatro subseções: a primeira propõe uma análise das implicações da habitação no espaço urbano, como este se configura a partir daquela e, como juntos, condicionam o acesso dos indivíduos a serviços, trabalho, saúde, educação e lazer, entre outros. Para caracterização e definição de políticas públicas de habitação, são expostas diferentes perspectivas sobre o tema, reconhecendo a complexidade de interpretações possíveis. Na sequência, é desenvolvida uma abordagem sobre a componente social da habitação, para explicar que, muito mais que uma *commodity*, a habitação é um instrumento de segurança, conforto, liberdade e igualdade. Por fim, são apresentados os diferentes tipos de políticas de habitação,

que combatem a carência habitacional pela oferta ou demanda ou por vertentes sociais, ideológicas, políticas ou econômicas.

3.1 A Habitação no Espaço Urbano

Por política pública de habitação pode-se entender o conjunto de medidas executadas pelo Estado com o objetivo principal de assegurar o equilíbrio entre a oferta e a demanda (RICHTER; BARKLEY; HIGGINS, 2019), por meio de instrumentos de intervenção no mercado (DIAZ, 2019; GLICK *et al.*, 2019), com o fim de garantir o direito à habitação (BUONFIGLIO, 2018). O direito à habitação está constitucionalmente consagrado em grande parte dos países e representa um papel importante para o desenvolvimento social e econômico (ARKU, 2020). Entretanto, a universalidade e a responsabilidade estatal estão claramente definidas em um número ainda muito restrito de países (OECD, 2021), diferente do que acontece com a saúde e educação, por exemplo. A atuação do Estado, além de bastante recente, não é muitas das vezes orientada para a solução das carências habitacionais, direcionando esforços e recursos para incentivos que atendam ao interesse do capital e da produção imobiliária como alternativa para a acumulação (MALDONADO, 2016).

Com o desmantelamento do Estado Providência, as políticas de habitação ficam vulneráveis e suscetíveis a cortes, principalmente em momentos de crise (PINTO; GUERRA, 2013). Isso ocorre, por uma combinação de motivos, especialmente porque a habitação é complexa, em comparação com as demais competências do Estado e porque envolve a articulação de variados agentes, escalas e níveis de atuação onde os papéis nem sempre estão claramente definidos (SANTOS, 2021). Além disso, a atuação do Estado, em matéria de habitação, com o passar dos anos tem se voltado à distribuição de privilégios a certos grupos (MALDONADO, 2016), submetendo à questão fundiária à lógica capitalista, negligenciando a moradia como um bem social e a cidade como um artefato público e estimulando o processo de financeirização da moradia (AALBERS, 2017; NASCIMENTO NETO; SALINAS ARREORTUA, 2020).

Rolnik¹² (2019) acredita que a transformação ideológica do modelo de política pública de habitação baseado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a aquisição de casa própria evidenciou uma transformação da habitação em um ativo financeiro. A habitação (e o solo urbano) é um bem material fixo, geograficamente localizado que permite ao proprietário determinar o uso e, por sua alta durabilidade, acumular riqueza (HARVEY, 2008). Silva, Czytajlo e Monayar (2017) apontam que a financeirização é fruto da percepção do mercado como o agente mais capacitado para regular racionalmente o solo urbano e o espaço construído. Silva (2021) reconhece as origens desse processo na dinâmica de acumulação e sua intensificação a partir do apogeu da valorização do mercado financeiro e do modelo rentista. Em sentido semelhante, acompanha Balbim (2022), ao reconhecer que a “ideologia da casa própria” remonta a relações arcaicas de poder, baseadas na concentração de propriedade fundiária e tem se aprofundado com a inclusão de mais indivíduos na lógica de acumulação de capital.

Ao longo dos últimos quarenta anos, autores como Kowarick (1979), Maricato (1985), Santos (2021), Lefebvre (2020), Harvey (2008) se dedicam a discutir como a lógica capitalista produz contradições na ocupação do espaço, deixando marcas evidentes pelas dinâmicas socioterritoriais que aprofundam as desigualdades. Harvey (2008) considera que, desde o princípio, as cidades surgiram por meio de algum tipo de excedente de produção e, que essa situação ainda persiste no capitalismo, onde a extração da mais-valia condiciona a urbanização e a exploração do mercado imobiliário para reprodução do capital. A exploração da habitação pode ocorrer por meio de novas construções, pela inflação dos ativos imobiliários e pelos ganhos proporcionados pelas hipotecas (ROLNIK, 2019).

As dinâmicas do capital na exploração do solo urbano são discutidas por Maricato (1985), quando a autora evidencia as forças que controlam o crescimento das cidades, a produção de habitação e deles extraem seus lucros. Para a autora (1985), os proprietários de terra têm acesso facilitado à administração local e conseguem direcionar a localização dos investimentos públicos e interferir na legislação para proteger seus interesses. As empreiteiras e empresas de edificação influenciam os caminhos das políticas públicas, moldando suas estruturas e se

¹² Raquel Rolnik é arquiteta e urbanista e, entre 2008 e 2014, foi relatora especial para o Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

tornando beneficiários diretos e indiretos de subsídios e incentivos. Além desses, o mercado financeiro imobiliário, motivado pela expectativa de lucros decorrentes do financiamento da produção e da aquisição, também é um ator que influencia nos caminhos que as políticas públicas de habitação têm tomado, sobretudo em países desenvolvidos e em desenvolvimento (ROLNIK, 2019).

Bonduki (2009) intensifica a discussão ao reforçar que as regiões metropolitanas são as mais sujeitas à exploração capitalista, onde o custo da terra tem o maior peso e, portanto, necessitam de políticas habitacionais mais complexas e integradas com políticas urbanas e fundiárias. Por exemplo, o direito à moradia impõe às políticas de regularização fundiária, proteções que ultrapassam a mera regularização dominial, como a garantia da segurança na posse e a regularização urbanística e do edificado (ROLNIK, 2019). Entretanto, as políticas implementadas nessas regiões acabam por intensificar o processo, muito em função do *lobby* de empreiteiras e do mercado imobiliário, muito mais ativos nesse tipo de região (BONDUKI, 2009; FORTUNATO, 2014).

Ainda no fim dos anos 1970, encarando a cidade capitalista como expressão imediata de uma forma de exploração social e econômica, Kowarick (1979) identificava as contradições que destituíam os trabalhadores de meios para sua própria subsistência e levavam à espoliação urbana. Como espoliação urbana entende-se o somatório de extorsões evidenciadas por meio da inexistência de bens e serviços públicos socialmente fundamentais para a existência (BONDUKI, 2014; ROLNIK, 2019). Na ausência de políticas públicas habitacionais adequadas e que forneçam soluções para as camadas mais pobres, em países como o Brasil, grande parte dos trabalhadores utilizam da autoconstrução (informal) como forma de acesso à moradia (MARICATO; RETTO JUNIOR, 2019). A autoconstrução é, de certa forma, um modo de superexploração do trabalho do indivíduo em uma condição em que ele não é remunerado por isso (KOVARICK, 1979).

Ainda nesse sentido, Lefebvre (2020) reforça o sentido contraditório da produção das cidades, ao evidenciar que o período de formação das cidades coincide com a acumulação do capital e, portanto, se intensificam quanto mais complexas as relações se tornam dentro do espaço urbano. As relações sociais se projetam em um espaço, produzindo-o. Disto decorre que o capital é incapaz de produzir um outro espaço que não esteja marcado pela acumulação (LEFEBVRE, 2020).

A organização espacial das áreas urbanas é fruto das relações entre os diversos atores, atividades e conteúdo que se relacionam em deslocamentos cotidianos e relações espaciais (MARICATO; RETTO JUNIOR, 2019). O convívio de indivíduos de diferentes classes e grupos sociais em um mesmo espaço é a característica mais peculiar e marcante da vida urbana. A soma dessas forças condiciona a vida dos indivíduos e configura o espaço urbano (LEFEBVRE, 2019; MARTINS, 2019).

Nesse sentido, a habitação se torna a mais cara das mercadorias de consumo privado (MARICATO; RETTO JUNIOR, 2019). Em função disso, dentro de uma economia de mercado, é imperativo ao Estado a obrigação de regulação e de promoção da habitação (BONDUKI, 2014). Dessa forma, a valorização do solo no espaço urbano está relacionada com os investimentos públicos realizados na cidade (MARICATO; RETTO JUNIOR, 2019). A orientação desses investimentos, por meio de políticas públicas, fomenta a valorização fundiária e imobiliária (ROLNIK, 2019). O comportamento do sistema de informação de preços, também chamado de mecanismo de mercado está condicionado à fatores exógenos ao próprio sistema habitacional. O sistema de habitação contém o mercado habitacional, na medida que o Estado aparece como ator na provisão de habitação. O grau de intervenção do Estado varia em função da promoção via mercado ou via pública a depender de como o Estado se posiciona enquanto produtor ou como regulador nas políticas de habitação (MARICATO, 1985; SANTOS, 2014).

O problema da habitação surge das necessidades individuais de abrigo contra intempéries e ataques, de privacidade e como condição para o desenvolvimento da vida individual, familiar e social (LIMA, 2020). Assim o direito à moradia pode ser entendido como o direito que todas as pessoas possuem a uma moradia segura e confortável, em um ambiente salubre, que promova a qualidade de vida dos moradores e da comunidade (OUTEIRO; DIAS, 2020). Adicionalmente, é um problema de exclusão posto que certas famílias não conseguem acesso à moradia formal e o Estado se exime da responsabilidade de atuar (LIMA, 2020; OSÓRIO, 2004).

Internacionalmente, o primeiro documento a garantir o direito à habitação foi a Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, posteriormente replicada em legislações nacionais e tratados internacionais (REIS *et al.*, 2021). O principal instrumento garantidor da habitação como um direito de toda pessoa é o Pacto

Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)¹³, do qual o Brasil, Portugal e mais 137 países são signatários (BUONFIGLIO, 2018). Este documento, que foi assinado em 1966 e entrou em vigor em 1976, reconhece o direito de toda pessoa a um nível adequado de vida, que inclui o direito à habitação adequada, que deve ser efetivamente assegurado pelos Estados-Signatários (MALDONADO, 2016; MORAIS; GUIA; PAULA, 2006).

Para alcançar esse objetivo, considera-se que a moradia deve disponibilizar de condições adequadas de espaço e de conforto climático (TOMÉ, 2021); segurança jurídica da posse (OUTEIRO; DIAS, 2020), fornecendo garantias legais contra despejos e deslocamentos forçados (ANDRADE, 2018); de infraestrutura, por meio de ligações adequadas à rede elétrica, água potável e esgotamento sanitário; e de acesso a facilidades sociais, tal como empregos, escolas, unidades de saúde, mobilidade, cultura e lazer (LIMA, 2020; MORAIS; GUIA; PAULA, 2006). Adicionalmente, deve fornecer facilidades de acesso a pessoas com deficiência ou vulnerabilidades, deve estar adequada culturalmente respeitando a expressão da identidade cultural de indivíduos, grupos sociais e comunidades e, por fim, deve estar adequada às condições financeiras que não limitem o acesso aos demais bens e serviços necessários para a vida (OUTEIRO; DIAS, 2020). Assim, a habitação se caracteriza, para além de uma estrutura física ou meramente um bem material, a partir da construção de um intrínseco valor social (MALDONADO, 2016; ROLNIK, 2019).

A habitação relaciona-se com as condições de vida de acordo com o grau de realização efetiva dos direitos à higiene ambiental e ao nível de saúde mental e física (LIMA, 2020; OUTEIRO; DIAS, 2020). Portanto, a habitação é um dos principais parâmetros que permitem identificar se uma pessoa vive em condições adequadas, considerando que uma pessoa somente terá acedido a um padrão de vida adequado quando o direito à habitação estiver satisfeito (LIMA, 2020; SAULE JUNIOR, 2006).

¹³ Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) é um tratado multilateral adotado pelos Estados-Signatários no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, assinado em 16 de dezembro de 1966 e em vigor desde 3 de janeiro de 1976. Disponível em: <https://tinyurl.com/y47u4ey8>

3.2 Caracterização e Definição de Políticas Públicas de Habitação

A partir da compreensão de política (*policy*) como uma ação para sanar um problema ou atingir um objetivo (LORENA SOBRINHO; MARTELLI, 2019), é possível inferir que a política pública de habitação implica numa ação (BISSANI; PEREIRA, 2020), conscientemente planejada, para modificar o estoque de moradias existentes e dar origem a novas realidades (ABRÃO, 2022). Em uma definição bastante sintética, Somerville (1994) entende que a política de habitação é um elemento da política pública relacionado à área de habitação.

De maneira também genérica, Clapham (2018) compreende como políticas públicas de habitação quaisquer ações governamentais que influenciam processos e resultados na habitação. Esse autor aprofunda seu argumento, demonstrando que em boa parte dos países a política públicas de habitação tem um caráter nacional, com exceção daqueles que adotam o federalismo, como Austrália e Estados Unidos, em que as competências são distribuídas entre os entes. Complementando essa definição, política pública de habitação pode ser entendida como o conjunto de medidas adotadas e implementadas no âmbito governamental, de modo a garantir o equilíbrio entre as necessidades de habitação (procura) e a capacidade produtiva necessária para renovar e expandir o estoque de habitação mais as habitações disponíveis (oferta) (MALDONADO, 2016).

Clapham (2018) menciona Austrália e Estados Unidos como exemplos de nações que adotam o federalismo e, portanto, a política de habitação não possui um caráter nacional. De fato, isso ocorre, mas semelhante à tradição europeia de abordagem do problema habitacional, a Austrália reconhece que a habitação segura, adequada e acessível é um fator crítico para saúde, bem-estar e estabilidade social (FLANAGAN *et al.*, 2019). Os Estados Unidos compartilham dos mesmos objetivos, reconhecendo uma habitação “decente” em um ambiente adequado é necessidade das famílias (SCHWARTZ, 2021). Schwartz (2021) evidencia que os EUA possuem políticas públicas, principalmente em caráter de assistência social, na forma de subsídios, habitação pública, financiamento de construção e reabilitação e auxílio para pessoas de baixa renda e pessoas com deficiência, entre muitas outras.

É importante clarificar que, por política pública de habitação, se entende um conjunto de políticas múltiplas e diversificadas que interagem e se relacionam concorrendo para um mesmo objetivo (MENDES, 2020). Além disso, a política pública

de habitação está intimamente relacionada, muitas vezes sobreposta, a outras categorias de políticas públicas, tais como a política social (FALCHETTI, 2020), política econômica, política de desenvolvimento, política urbana (SANFELICI; HALBERT, 2019), política territorial, entre outras (TULUMELLO *et al.*, 2018). Por se tratar de uma política transversal, portanto, a política pública de habitação não pode ser entendida por si só (ARRETCHE, 2002; BALBIM, 2015).

Diferente do ocorrido na formação dos Estados de Bem-Estar Social nos países centrais, a concentração populacional, evidente em países de industrialização de baixos salários, não foi acompanhada de uma efetiva atuação do Estado para garantir condições de infraestrutura, habitação e qualidade de vida (MARTINS, 2019). A partir da lógica das pressões exercidas sobre o Estado, principalmente por proprietários da terra, empreiteiras e setor financeiro imobiliário (FORREST; LEE, 2004), é importante compreender como o Estado atua frente a essas pressões para a realização de políticas públicas. Os papéis mais comuns que o Estado assume são o de agente fundiário, posto que é proprietário de terras urbanas e o de implementador de infraestrutura, equipamentos e serviços (MARTINS, 2019). A intervenção do Estado acontece em decorrência de uma ineficiência do mercado, onde a conjuntura econômica e urbana e a orientação política do governo são as maiores condicionantes do nível dessa intervenção (SANTOS, 2014). A fraca intervenção do estado é justificada, portanto, por razões sociopolíticas (SILVESTRE, 2010).

Para além das imperfeições de mercado que afetam o lado da procura, o comportamento da oferta também está sujeito às variações da demanda: o preço das casas pode afetar o gasto dos consumidores, os preços influenciam na disponibilidade de crédito e a variação nos preços da habitação impacta na poupança das famílias (STIRLING; GALLENT; PURVES, 2022). A inadequação do mecanismo do mercado leva a produção daquilo que dá mais lucro e não exatamente aquilo que é realmente necessário. Assim, o mecanismo de mercado leva a produção em função da procura e não das necessidades reais (MARTINS, 2019; SANTOS, 2014). O problema da habitação, na verdade, não se resume ao desequilíbrio entre a oferta de imóveis e a população consumidora: é, também, um complexo problema com dimensões sociais, econômicas e políticas, que influenciam a produção, distribuição e consumo em cada país (CLAPHAM, 2018). Ainda, o problema da habitação não é permanente, mas se altera ao longo do tempo, mantendo o Estado em vigilância na medida em que esses problemas não são resolvidos (MALDONADO, 2016; SANTOS, 2014).

Uma das informações mais úteis a ser extraída das políticas públicas de habitação é a evidência de que a aplicação da mesma quantidade de dinheiro para auxiliar as mesmas pessoas por diferentes meios pode resultar em efeitos distintos (OLSEN; ZABEL, 2015). No momento da implementação de uma política pública de habitação deve-se considerar o cálculo dos recursos necessários para a provisão dos bens e serviços (*inputs*) ponderando custos e benefícios, a eficiência do processo produtivo e de transformação do bem ou serviço em questão e projetar o volume de bens e serviços fornecidos (*outputs*) esperados (SILVESTRE 2010).

Muitos objetivos podem ser evidenciados nas políticas públicas de habitação, mas alguns são comuns para a maioria delas, como: obter um uso adequado dos recursos disponíveis para garantir moradia adequada a todos, guiar a correta localização de novas construções (MACLENNAN, 2008) e fornecer soluções para aqueles que não conseguem aceder por conta própria ao mercado habitacional (BOLO-DUTHY, 2016). Além desses, dois objetivos comuns a todas as políticas públicas devem ser satisfeitos pelas políticas de habitação, nomeadamente a eficiência e a equidade (SILVESTRE, 2010). A trajetórias das políticas públicas nos últimos anos sublinha a incorporação de novas perspectivas em seu conteúdo. Tais políticas acompanham o avanço da garantia dos direitos individuais, do fortalecimento de questões identitárias e das iniciativas para combater toda forma de discriminação, de forma que novas categorias devem ser satisfeitas para garantir moradia adequada (ONU, 2017).

Para Kelly (2013), as políticas públicas podem exacerbar e enraizar a desigualdade entre os proprietários e os investidores imobiliários, por um lado e os indivíduos que não têm a propriedade de sua moradia, por outro. Os benefícios fiscais concedidos em certas políticas de habitação beneficiam muito mais os proprietários e investidores do que os inquilinos, posto que os primeiros capturam a maior parte da riqueza em decorrência dos ganhos de capital e das isenções de impostos (SILVA, 2021). Além disso, as melhorias na edificação contribuem em proporção muito menor para o valor da propriedade do que a infraestrutura, a disponibilidade de equipamentos e o acesso à bens e serviços financiados pelo governo (MENDES, 2020). Assim, enquanto os proprietários se beneficiam do aumento do valor dos imóveis, associado a essas melhorias, os locatários pagam aluguéis cada vez mais caros (KELLY, 2013).

A partir dos anos 1990, a política pública de habitação nos países em desenvolvimento passou por fortes transformações (NASCIMENTO NETO;

MOREIRA, 2014). Em primeiro lugar, pelo avanço do número de governos democráticos que passaram a existir e, na esteira, alavancaram os sistemas de governança mais descentralizados (VACCARI; SILVA, 2020). A guinada democrática representa um ambiente muito mais estável e aberto para o desenvolvimento das políticas sociais (BARRETO, 2018). Em segundo lugar, a influência dos países desenvolvidos e das agências de desenvolvimento internacional incentivou a adoção de políticas econômicas voltadas ao mercado o abandono da abordagem centralizada (SOUZA-LOPES; SAAB, 2021). Por fim, o processo de globalização facilitou a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial, expandindo a diversificação e sofisticação da economia nestes países (ARKU, 2020; BUCKLEY; KALARICKAL, 2005).

A habitação está vinculada a um lugar específico no espaço, portanto, sofre influência de aspectos como a disponibilidade de empregos, renda familiar e a disposição espacial do mercado imobiliário (SANDERS-MCDONAGH; PEYREFITTE, 2018). A disponibilidade de empregos afeta a questão habitacional em razão da sua condição como base para o indivíduo aceder à melhores condições de trabalho, educação e serviços, bem como de qualidade de vida como um todo (SPIRKOVA, 2018). No mesmo sentido, para alcançar melhores oportunidades de emprego, uma vez que as empresas preferem contratar trabalhadores que residem em seu entorno (TREUKE, 2020). Ainda, por questões ambientais e urbanas, posto que a disponibilidade de solo é finita e, portanto, urge uma ocupação mais consciente dos espaços urbanos (SPIRKOVA, 2018).

No mesmo sentido Lima (2019) entende que uma política pública habitacional só será eficaz se estiver acompanhada de políticas urbanas e políticas fundiárias que enfrentem a especulação imobiliária (MEYLAN, 2019) e debatam a questão do preço da terra. Instrumentos tributários e urbanísticos articulados de forma democrática tem uma capacidade acrescida de dinamizar a produção de moradia (MARGUTI, 2018) e intervir assertivamente para a redução das carências habitacionais (FERREIRA *et al.*, 2020).

3.3 A Componente Social da Habitação

A política social é entendida como o campo de atuação das políticas públicas direcionadas a concretização dos direitos sociais (MARGUTI, 2018). Os direitos sociais, por sua vez, dizem respeito àqueles que tem como finalidade a garantia e promoção do bem-estar (MENDES, 2020). O direito à habitação, particularmente, reconhece que há um mínimo que o Estado deve fazer para assegurar uma vida digna, mesmo que isso signifique impor restrições a outros direitos, como os do proprietário privado (MOTA, 2020). A utilização do termo “habitação social” difere entre os países (LIMA; XEREZ, 2021) e pode se referir à habitação subsidiada, facilitada ou contratada pelo setor público, com maior ou menor participação estatal, podendo ou não ser dirigida exclusivamente a situações de grave carência habitacional ou emergência (ANTUNES; GIOVANNI, 2020). Lima e Xerez (2021) consideram que mesmo para a academia ainda não há consenso sobre a utilização do termo, mas defendem habitação social como um sistema de longo prazo para a provisão de moradias com subsídios ou outra forma de aplicação de recursos públicos, inclusive por meio de políticas distributivas.

As políticas públicas de habitação por vezes abandonam seu caráter essencialmente social e direcionam esforços e recursos públicos para a prossecução de interesses particulares (DAMASCENO; 2021; ESTEVENS, 2021; MEYLAN, 2019) e condiciona a habitação a intervenções com fins meramente especulativos (TULUMELLO, 2019). Assim, é importante compreender qual a percepção do Estado frente a questão habitacional e como as políticas sociais se sustentam a partir da abordagem marxista (BUONFIGLIO, 2018) e, também, da abordagem neoliberal (HÖFLING, 2001), reconhecendo os marcos em diferentes momentos da história (MOTA, 2020).

Em boa parte dos países as políticas sociais referem-se, essencialmente às políticas de educação, saúde, previdência, saneamento e habitação (VASCO, 2018). São ações que determinam o padrão de proteção social adotado por um Estado, pautadas pela redistribuição de benefícios sociais e com vistas à redução de desigualdades estruturais reproduzidas pelo desenvolvimento econômico (ONYSCHENKO; KOZACHENKO; ZAVORA, 2018). Dizem respeito à forma de interferência do Estado com o objetivo de manter a coerção social e as relações recíprocas em uma determinada formação social (TURNER; WESSEL, 2019).

Portanto, diferem em razão da sociedade e da concepção de Estado em cada país (BALBIM, 2015).

Com raiz no pensamento clássico de Marx a respeito do Estado e das ações estatais como produtoras e reprodutoras de condições favoráveis à acumulação de capital (SILVA, 2021), a percepção marxista tenta explicar a trajetória evolutiva da política social (VIANA, 2017). Para essa linha teórica os fatores causais, tanto exigências quanto necessidades, devem ser considerados bem como os problemas de integração social e sistêmica e ainda, os conflitos de classe e as crises no processo de acumulação (LIMA, 2020).

Para o pensamento liberal as funções do Estado estão essencialmente direcionadas para a garantia dos direitos individuais, relegando o papel de interventor na economia (SCHILD, 2017). Entre os direitos individuais, os mais proeminentes dizem respeito ao direito à vida, à liberdade e à propriedade privada como direito natural. Nesse sentido, se o Estado não provê a propriedade privada logo não tem o direito de interferir nela, restringindo-se a arbitrar (e não regular) conflitos que possam surgir na sociedade civil (SILVA, 2021). O pensamento neoliberal retoma a defesa das liberdades individuais, a crítica a intervenção estatal e o apoio às funções reguladoras do mercado (BUONFIGLIO, 2018; HÖFLING, 2001). A essa linha teórica, as políticas sociais são entraves ao desenvolvimento e uma ameaça aos interesses e liberdades individuais na medida em que o livre mercado é capaz de garantir o equilíbrio nas relações entre os indivíduos e oportunidades na sociedade (HÖFLING, 2001).

O avanço do neoliberalismo nas últimas três décadas significou em grandes reformas políticas, institucionais e regulatórias para permitir uma atuação mais livre do mercado imobiliário (FALÚ, 2020). Os governos passam a se eximir do papel de produtor da habitação e assumem o papel de capacitador na gestão do setor de habitação (ARKU, 2020). A política adotada nesse período possibilitou a participação do setor privado na provisão de serviços e a introdução de uma política de crédito ao mutuário final. Significou, também, na transferência do beneficiário do financiamento do mutuário para o imóvel – como consequência, o mutuário tem uma margem reduzida de escolha e o mercado de imóveis usados permanece inativo (ARRETCHE, 2002).

Em um Estado vocacionado por inspirações neoliberais, as estratégias sociais governamentais se condicionam na forma de políticas compensatórias, recorrendo a programas focalizados que tem como público-alvo aqueles que, em função de sua

“capacidade e escolhas individuais”, não alcançam o progresso social (MOTA, 2020). Para essa visão econômica, o Estado não deve intervir pois a distribuição de recursos mais eficiente advém do mercado (CLAPHAM *et al.*, 1990). Amparado pelas propostas do Consenso de Washington e apoiado pelo Banco Mundial, o Estado neoliberal avançou pelos países em desenvolvimento, reduzindo seu papel a regulador e endossando práticas financeiras no âmbito da habitação (VAN WAEYENBERGE, 2018).

A partir da dicotomia entre o pensamento marxista e neoliberal emerge a discussão entre a função social da propriedade e a função social da cidade (MARGUTI, 2018). A função social da cidade se concretiza com uma produção do espaço ordenada e equitativa, por meio de uma reestruturação da área urbana existente (PACHECO; KAWANISHI; SCHEFFER, 2022). Diz-se que a propriedade urbana cumpre sua função social quando distribui o uso e intensidade de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à estrutura disponível, no sentido de evitar a sobrecarga dos investimentos coletivos e a ociosidade. A função social é um conceito que se articula com a segurança jurídica da posse, pois ambos são instrumentos para o ordenamento das cidades que articulam aspectos do direito à habitação e à propriedade privada (REGINO, 2017; BUONFIGLIO, 2018).

Souza (2017) entende pelo menos duas concepções acerca da função social da propriedade: a proveniente do arcabouço jurídico e a absorvida pelos movimentos sociais. Pelo viés jurídico, a função social diz respeito à predominância do interesse coletivo sobre o interesse privado. Pela interpretação dos movimentos sociais, a função social é uma solução para a superação de contradições entre o direito à propriedade e a justiça social. Em qualquer dos sentidos, Lima (2020) observa que a utilização adequada dos instrumentos de efetivação da propriedade urbana é capaz de combater os espaços vazios nas cidades.

Espaços vazios são aqueles em condição de vacância ou subutilizados, localizados dentro da malha urbana consolidada e que têm condições de serem mais bem aproveitados (CARDOSO *et al.*, 2021; LIMA, 2020). O combate aos vazios urbanos é uma questão que tem relevância no cumprimento da função social da propriedade, ao passo que promove uma urbanização compacta, que utiliza todo o potencial de infraestrutura (FARIA *et al.*, 2017). Além disso, diminui os deslocamentos pendulares (SOMEKH; GAGLIOTTI, 2013), garante a segurança (SPRUCE, 2020) e

saneamento adequados, promove a utilização adequada das cidades (MARTINS, 2019) e reduz os efeitos da especulação imobiliária (MEYLAN, 2019).

E é por esse motivo que a política habitacional não pode ser observada simplesmente como uma questão de oferta e demanda. É uma problemática complexa porque a habitação é o bem onde se habita e se vive impondo uma dupla dimensão ao objeto edificado, a sua identidade e a sua função social (SANTOS, 2014). Ao deixar de entender a habitação apenas como uma mercadoria, emerge uma posição da habitação enquanto instrumental para o acesso a um direito fundamental concebido para atenuar as desigualdades. Portanto, as políticas públicas habitacionais podem ser implementadas como políticas sociais, sobretudo aquelas que se destinam a produção de habitação de interesse social (LIMA, 2020).

Nesse sentido, o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade que norteiam a política urbana (PEREIRA; BRASIL; CARNEIRO, 2013), acarreta a responsabilidade preeminente da Administração Pública reconhecer e proteger o direito à habitação, especialmente dos grupos mais vulneráveis (SAULE JUNIOR, 2009) por meio de políticas sociais, especialmente habitacionais (CARDOSO *et al.*, 2021). Os grupos vulneráveis podem ser descritos tais como pessoas com deficiência, famílias monoparentais, idosos, casais jovens que já constituem família e minorias étnicas (MACLENNAN, 2008; MALDONADO, 2016).

3.4 Tipos de Política Pública de Habitação

As políticas públicas de habitação possuem especificidades em cada país, decorrentes das condições econômicas, políticas, geográficas, sociais e culturais particulares. As experiências de ocupação do território, o desenvolvimento demográfico, o processo de urbanização e a influência de tradições e origens impactam e indicam porque experiências semelhantes tomam rumos diferentes se aplicadas a contextos distintos (BOSSWICK *et al.*, 2007). Ainda, a estrutura do mercado de habitação, as instituições e as atividades do governo levam a formação de problemas específicos de habitação em cada país e direcionam os tipos de políticas públicas de habitação a serem adotadas (BOELHOUWER; VAN DER HEIJDEN, 1992; LEE; HO; CHIU, 2016).

Para Alves (2022), o debate a respeito dos sistemas habitacionais e das políticas de habitação pode ser segmentado em duas linhas teóricas: um estruturalista e a outra culturalista. Este autor pontua que a linha estruturalista se preocupa em destacar o papel das instituições, a estrutura de governança e as características jurídicas e administrativas latentes que orientam a construção de uma política pública de habitação. Este autor sinaliza que, por outro lado, a vertente culturalista se orienta pelas circunstâncias onde as políticas públicas de habitação ocorrem, direcionando especial atenção aos fatores ambientais e aos valores que resultam em uma prática social específica. Autores como Somerville (1994) e Clapham (2018) reconhecem o trabalho de Jim Kemeny, em 1992, como fonte da abordagem culturalista, em contraposição à teoria estruturalista, hegemônica até então. Esta abordagem evidencia o papel da ideologia como elemento-chave para explicar o funcionamento das instituições sociais e suas dinâmicas, que moldam a política habitacional no longo prazo (ALVES, 2022). A teoria de Kemeny analisa as políticas de habitação europeias e as relaciona ao tipo e tamanho do Estado de bem-estar social (ARAGÃO, 2022), sugerindo que entre os quatro pilares deste – segurança social, saúde, educação e habitação (EBEKOZIEN; ABDUL-AZIZ; JAAFAR, 2021), este último é o mais vulnerável em função da ideologia dominante (CARDOSO, 2019). Desta forma, recomenda que as abordagens analíticas da política habitacional reconheçam o conteúdo não-manifesto, a componente subjetiva de cada país em um determinado momento (ALVES, 2022; NETHERCOTE, 2019).

Em relação à atuação dos governos no setor de habitação, os tipos de intervenção no mercado podem ser distintos entre políticas que possuem um nível mais elevado de intervenção e as que se baseiam em medidas indiretas. As políticas públicas de habitação podem se apresentar como intervenções financeiras, tais como os apoios ao investimento na habitação e os apoios à aquisição e/ou consumo dos serviços produzidos pelo bem-habitação (BALL, 2016; SALINAS ARREORTUA; SOTO DELGADO, 2021). O primeiro tipo é conhecido como “ajuda à pedra” (SANTOS, 2014), pois concede benefícios ao objeto edificado e o segundo conhecido como “ajuda à pessoa”, baseado na concessão de subsídios (para aquisição ou arrendamento), benefícios fiscais na compra e suporte à reabilitação e à autoconstrução (SUNIKKA-BLANKA; BARDHAN; HAQUE, 2019). O acesso à

habitação pode ocorrer por meio da aquisição (TURK; GURDEN, 2022), do aluguel¹⁴ (RICHTER; BARKLEY; HIGGINS, 2019), do comodato habitacional (OLIVEIRA; PEDLOWSKI, 2012) ou por outras iniciativas de habitação social (BARBOSA, 2021).

A atuação do Estado para a promoção de habitação é marcada por conflitos, influências e contradições apropriadas das relações que ocorrem cotidianamente e pressionam as novas intervenções (SALINAS ARREORTUA; SOTO DELGADO, 2021). Quanto mais o Estado é envolvido, mais se torna indispensável para a solução desses conflitos, portanto, o envolvimento do Estado está sujeito a um contexto presente, mas que, de outra forma, está moldado estruturalmente nas instituições que impõe limitações aos governos (TULUMELLO, 2019). A forma como a política pública de habitação ocorre é resultado dos arranjos institucionais (BALBIM, 2022), os quais, em um desenvolvimento anterior, determinaram a provisão de habitação e que passam a ser modificados para determinar os parâmetros dentro dos quais as discussões relativas à habitação assumem centralidade (MALDONADO, 2016).

A intervenção do Estado ocorre por meio de diversos mecanismos, articulados em diferentes escalas. Um desses mecanismos é a regulação, que estabelece limites para a ação dos atores privados e institucionaliza práticas sociais no mercado (TULUMELLO, 2019). Os exemplos mais comuns são as políticas que garantem o controle dos aluguéis e a segurança dos inquilinos (ALLEGRA *et al.*, 2017) e os instrumentos regulatórios adotados para monitorar o comportamento dos agentes, tanto na provisão do mercado quanto na responsabilidade dos moradores (CLAPHAM, 2018). Por meio da informação ou orientação o governo busca mitigar a assimetria de informações entre vendedores e compradores ou compelir que outras partes o façam. É um mecanismo adotado para garantir que pessoas vulneráveis, que necessitam de ajuda técnica ou de assistentes sociais consigam participar efetivamente no mercado habitacional (CLAPHAM, 2018). Ao definir padrões de *accountability*, o governo passa a intervir no relacionamento entre os atores envolvidos no sistema de habitação. Um exemplo de utilização seria a definição de objetivos e monitoramento de procedimentos para garantir que as agências de promoção da habitação consultem os inquilinos em certas circunstâncias (PRIEMUS, 2006).

Outro mecanismo de intervenção é a provisão direta, que ocorre quando um governo nacional, regional ou local assume a responsabilidade pela construção de

¹⁴ Em Portugal, arrendamento.

novas unidades habitacionais para venda locação, seja diretamente ou por intermédio de uma agência estatal (ARAGÃO, 2022). A modalidade mais comum é a produção de moradias destinadas para a habitação social, mas o Estado pode utilizar outras formas de fornecimento de habitação, como abrigos para pessoas em situação de rua ou outras vulnerabilidades sociais (LIMA, 2020). Uma outra forma de intervenção dos governos é por meio da provisão financeira, geralmente na forma de subsídios. Os benefícios, como empréstimos ou deduções, são destinados aos indivíduos ou famílias, para a compra ou reforma de suas casas; e para empresas, como construtoras, para incentivar a produção de novas unidades ou a adoção de novos padrões, por exemplo, de eficiência energética (TUROK, 2016).

Por fim, o último mecanismo de intervenção de um governo é a não-intervenção (DYE, 2016). Assim como não fazer nada a respeito de um problema é uma política pública, não agir perante os problemas da habitação também é uma (in)ação dos governos (SECCHI, 2013). O ponto central da não-intervenção é que as diferentes formas de intervenção produzem *outcomes* que envolvem aspectos físicos (estrutura), comportamentais (aceitação) e simbólicos (significado) (DYE, 2016; SECCHI, 2013). Assim, além de explicitar as prioridades de um governo, a não-intervenção pode ser entendida como um sinal para que o mercado atue de forma independente, utilizando seus instrumentos para controlar as relações de demanda e oferta, a disponibilidade e o preço dos bens (CLAPHAM, 2018). Para Arku (2020), a abordagem orientada pelo mercado tem produzido positivos *outcomes* em países em desenvolvimento, atraindo mais investimentos.

A estrutura da política de habitação em cada país é moldada pelo mercado imobiliário, pelo enquadramento jurídico, pelos proprietários de terras e pelo nível de provisão de habitação social (ARKU, 2020). Quando os governos passam a discutir sobre a habitação, eles passam a definir questões e problemas a serem debatidos pelos diversos atores (MALDONADO, 2016). Como a posição dos países difere frente a questões como vulnerabilidade (SURURI *et al.*, 2022), refugiados (BEVELANDER, 2019), grupos étnicos (MALDONADO, 2016; SILVA, 2021), racializados (ALLUMS *et al.*, 2021) e populações originárias (DIAZ, 2019) – para uns, resultado das imperfeições de mercado, para alguns, consequência das próprias escolhas, para outros, um marcador social, condicionante das oportunidades – o discurso dominante definirá o problema e quais serão as ações tomadas para resolvê-lo. Por isso, muitas

das políticas públicas de habitação carregam um forte elemento simbólico em relação às ideologias e crenças de um governo (CLAPHAM, 2018).

Desta forma, e de acordo com Maldonado (2016), podem ser associadas à política pública de habitação, três dimensões essenciais que, entretanto, nem sempre são claramente observáveis, em decorrência da escassez de recursos humanos e materiais. Essas dimensões correspondem ao conteúdo da política, a forma como ela entende o problema, quais instrumentos utilizará para solucioná-lo e quais objetivos, nem sempre latentes, estão presentes na sua implementação, revelando o elemento simbólico, ressaltado por Clapham (2018):

A dimensão social corresponde à distribuição de subsídios governamentais às classes mais baixas e à população vulnerável que não conseguem aceder ao mercado habitacional por vias próprias (WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020). Normalmente está associada a uma política redistributiva, por meio de bonificações de juros, incentivos fiscais e subsídios de renda (MACLENNAN, 2008). Também procura combater a formação de aglomerados que levem à degradação social, por meio da integração social (MALDONADO, 2016). A dimensão econômica compreende a política de habitação enquanto instrumento anticíclico com o objetivo de combater a recessão econômica, incentivando a produção industrial, a expansão da construção civil e, como consequência virtuosa, o aquecimento do consumo (BARRETO, 2018; MEYLAN, 2019). Já tratada anteriormente, a dimensão territorial diz respeito a ocupação do solo urbano e os conflitos que derivam dela (ALVES *et al.*, 2018). Diz respeito às decisões entre reabilitar centros históricos, combater periferização e expandir territorialmente uma cidade. Assim, a política de ordenamento territorial se torna um importante componente para a promoção da habitação (ALLEGRETTI; DIAS, 2019; ROLNIK, 2019).

Dessa distinção é possível extrair ao menos três modalidades de incentivos financeiros presentes nas políticas públicas de habitação, a saber: subsídios orientados para a procura, subsídios orientados para a oferta e por meio da intervenção direta no mercado (MALDONADO, 2016). A Europa possui uma vasta tradição em políticas públicas de habitação, especialmente naqueles países que experimentaram uma forte atuação do Estado para o bem-estar social (PINTO; GUERRA, 2013). As convulsões sociais provocadas por duas grandes guerras e pelos anos que se seguiram atribulados pelo caos e depressão fortaleceram o reformismo

e levaram a um intervencionismo acentuado, marcado pelo bem-estar no centro das políticas públicas (BALL, 2016).

Muitos desses princípios extrapolaram a noção de país e são marcantes na supranacional União Europeia. Ainda assim, mesmo dentro do bloco muitas diferenças são marcantes. Em muitos casos, a diferença é específica quanto a atuação do Estado no mercado imobiliário (BALL, 2016; SPIRKOVA, 2018). A esse respeito, uma fronteira geográfica pode ser traçada entre os Estados do norte e do sul, face aos distintos sistemas de habitação dessas regiões. Países do norte, como Alemanha e Dinamarca, caracterizam-se por um longo histórico de intervenção ativa na política de habitação. Os países do sul, como Portugal, Grécia, Itália e Espanha, do ponto de vista de intervenção do Estado, ao longo de sua história articularam as condições de habitação do “primeiro mundo” com instrumentos típicos do “terceiro mundo” (SERRA, 2002; SPIRKOVA, 2018).

Outro critério que pode ser utilizado para classificar as políticas públicas de habitação é o alcance de intervenção estatal no mercado imobiliário, ou seja, sua complexidade. Assim dois tipos básicos de políticas de habitação podem ser distintos. O primeiro é marcado por uma intensa dependência do mecanismo do mercado, enquanto os esforços do Estado são direcionados fortemente para a ajuda personalizada a indivíduos e famílias em situação de pobreza, perigo ou vulnerabilidade (OECD, 2021). A Grã-Bretanha é um exemplo de país que executa esse tipo de política de habitação conhecida como adicional (*additional*) (SPIRKOVA, 2018). O segundo tipo é marcado por uma extensiva intervenção estatal no mercado habitacional, que é orientado, relativamente, a todas as camadas sociais (OECD, 2021). É o mais comum nos países membros da União Europeia, destacando-se na Alemanha, França, Holanda e grande parte dos estados do norte e é conhecido como complexa (*complex*) (SPIRKOVA, 2018).

As políticas públicas de habitação podem ser classificadas, de outra forma, de acordo com a perspectiva macroeconômica que guia sua implementação (STIRLING; GALLENT; PURVES, 2022). O resultado das interações no mercado de habitação pode variar dentro de dois extremos: o princípio da “casa para todos de acordo com suas necessidades” ou “produção de acordo com a efetiva demanda” (TRIPATHI, 2021). Essa distinção, aplicável a qualquer país, implica que os governos podem tomar medidas nos dois extremos: regulando a qualidade, a quantidade e o preço dos fatores de produção, controlando o nível de novas construções em comparação ao

estoque disponível, utilizando instrumentos financeiros, além de alocar os moradores no estoque disponível, seguindo critérios de seleção (BOELHOUWER; VAN DER HEIJDEN, 1992; BOLO-DUTHY, 2016). O Quadro 6 relaciona as políticas de habitação em função dos aspectos da oferta e demanda com sua destinação, seja pelo mercado de habitação ocupada pelo proprietário ou pela habitação destinada ao aluguel:

Quadro 6 - Relação de oferta e demanda nas políticas de habitação

Perspectiva	Mercado de Habitação Ocupada pelo Proprietário	Mercado de Habitação para Aluguel
Demanda	<ul style="list-style-type: none"> - Subsídios; - Benefícios financeiros; - Redução de taxa de juros de hipoteca; - Imposto predial sobre aquisição de casa; - Regulação de empréstimos e taxa de endividamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsídios fixos; - Certificados de aluguel; - <i>Vouchers</i>; - Prevenção de favelas; - Controles de aluguel.
Oferta	<ul style="list-style-type: none"> - Habitação social; - Subsídios a fornecedores; - Atualização de padrões de qualidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Habitação social; - Subsídios a fornecedores; - Requalificação de favelas.

Fonte: Adaptado de Bolo Duthy (2016).

As políticas orientadas para a oferta incluem medidas como aumentar a oferta de casas para aluguel a preço acessível, especialmente em áreas ocupadas por uma grande proporção de imigrantes, minorias étnicas e pessoas em vulnerabilidade social; dar suporte a ONGs e organizações em defesa da habitação e o estabelecimento de grupos prioritários aos quais se destinará boa parte da provisão pública (BOSSWICK *et al.*, 2007). As medidas orientadas para o acesso incluem a introdução de um sistema adequado de fiscalização e fortalecimento da habitação nos setores público e privado; o monitoramento sistemático a respeito dos mecanismos do mercado imobiliário bem como do cumprimento de requisitos que garantam a igualdade de oportunidades e políticas antidiscriminatórias (BOSSWICK *et al.*, 2007).

Para Spirkova (2018), os tipos de política pública de habitação podem ser classificados de acordo com o tipo de estado social que as suporta. Com base na tipologia dos Estados-Providência, quatro tipos teóricos básicos de política de habitação se avultam. O primeiro deles deriva do Estado social-democrata, que não entende o cidadão apenas como uma força de trabalho, mas dele depende para a prestação dos serviços sociais (SPIRKOVA, 2018). No âmbito da habitação

compreende que todos os cidadãos devem ter as mesmas condições de acesso à moradia (SILVA, 2021). O Estado intervém ativamente neste pelouro e incentiva, especialmente o aluguel, ocorrendo com mais frequência nos países do Norte (THAKRAL, 2017).

O segundo tipo de política pública de habitação é derivado do modelo corporativista ou relacionado ao desempenho de um Estado Social (SPIRKOVA, 2018). No modelo corporativista, a política social deriva da atividade laboral de um indivíduo no mercado de trabalho e enfatiza a tradicional diferenciação social (TUROK, 2016). A política pública de habitação, nesse caso, acontece a partir de uma intervenção ativa do Estado, mas bastante dependente dos mecanismos de mercado (TURNER; WESSEL, 2019). Países como Alemanha, Áustria, França e Holanda são representantes desse tipo de política pública (TUROK, 2016).

Do estado liberal de prestação de serviços públicos sociais deriva o terceiro tipo de política pública de habitação, o qual enfatiza a atividade estatal apenas para prover subsídios àqueles que necessitam de ajuda e não conseguem obter recursos suficientes por conta própria (SPIRKOVA, 2018). Na sua maioria, a ajuda estatal é direcionada para grupos de baixa renda e pessoas com deficiência ou idosos (MALDONADO, 2016). O financiamento da habitação é realizado por fontes privadas. Na União Europeia, os principais representantes são Inglaterra e Irlanda (HÖFLING, 2001). No quarto e último tipo encontram-se as políticas públicas de habitação derivadas do chamado estado social rudimentar, onde a política social em seu sentido mais amplo não é desenvolvida (SPIRKOVA, 2018). Assim, a atuação do Estado limita-se à assistência social e, no âmbito da habitação, no mesmo sentido, não há qualquer interferência estatal recaindo a responsabilidade de produção e provisão somente ao próprio indivíduo (SPIRKOVA, 2018).

Um dos princípios da intervenção dos governos locais é que as políticas públicas devem ser estruturadas para atender às necessidades locais (SEIXAS; TULUMELLO; ALLEGRETTI, 2019). A avaliação das necessidades locais impulsiona as políticas municipais e ajuda as autoridades locais a desenvolverem políticas públicas habitacionais orientadas para a solução dos problemas de sua realidade, priorizando grupos vulneráveis (SALINAS ARREORTUA; SOTO DELGADO, 2021). Bosswick *et al.* (2007) consideram que, em função da variedade de mercados e de abordagens das políticas, são três os principais tipos de políticas de habitação mais evidentes no âmbito local:

- a) Provisão subsidiada complementada por aluguéis;
- b) Sem provisão subsidiada, o setor de proprietários é dominante;
- c) Mercados imobiliários em transição.

A responsabilidade por implementar as políticas de habitação é, em muitos países, transferida para autoridades locais e regionais, ainda que em sistemas políticos não caracterizados por altos níveis de descentralização política e administrativa (SEIXAS; TULUMELLO; ALLEGRETTI, 2019). Atores políticos locais como sindicatos, ONGs e organizações religiosas também interferem na formação de políticas que, por vezes, são replicadas nacionalmente (BOSSWICK *et al.*, 2007). Algumas características são marcantes no estado da habitação na Europa, como a distintividade institucional, considerando que cada país possui um arcabouço jurídico, social e institucional único, o que não permite replicar uma mesma política em contextos diferentes nem fazer uma análise superficial do sucesso ou fracasso de uma política (BALL, 2016). A escassez de habitação em locais privilegiados eleva o número de famílias a demandarem por acesso a esses espaços, ainda que a maior parte das cidades europeias apresentem grandes vazios urbanos e espaços aptos à ocupação (BALL, 2016).

Em países do leste europeu que (re)estabeleceram sua independência no fim do século XX, mudanças significativas ocorreram no âmbito das políticas de habitação (SIEGMUNT, 2020). A Eslováquia estabeleceu um sistema de tomada de decisões dividido em três níveis – central, regional e local, no qual o Estado central manteve-se como um importante ator, mas recuou do papel de produtor, construindo habitações, e assumiu tarefas de criador de enquadramentos legais, na qual definiu princípios e regras nas quais a política pública de habitação do país se impulsionou (SPIRKOVA, 2018). Como consequência, ocorreu, neste país, um intenso processo de privatização do estoque habitacional, que resultou em uma significativa diminuição de imóveis para aluguel. Já países como República Tcheca e Lituânia possuem um mercado de habitação relativamente estável e políticas públicas de habitação desenvolvidas (POLESE *et al.*, 2014). A Eslovênia, Estônia e Hungria são exemplos de países onde o mercado de habitação é mais desequilibrado e as políticas de habitação são limitadas, concentrando-se, principalmente, no âmbito local. Romênia e Bulgária encontram sérios problemas na distribuição do estoque de moradias e a participação dos governos na provisão e produção de habitação é quase nula (FEANTSA, 2003).

Em muitos países pós-socialistas o estado de bem-estar passou a refletir a ideologia neoliberal (KHOLODILIN; MEEROVICH, 2018). Características dessa mudança de paradigmas são a privatização da provisão, a monetização dos benefícios e a devolução parcial da provisão dos direitos sociais às autoridades locais (SIEGMUNT, 2020). A descentralização também tomou parte na política de habitação da Eslováquia, significando na transferência de competências de habitação, planejamento territorial e desenvolvimento local para instâncias inferiores da Administração Pública (SPIRKOVA, 2018). A adoção do processo de descentralização resultou da assunção de que a Administração Local seria capaz de compreender melhor as necessidades locais. Nesse período emergiu a noção do cidadão como o ente mais bem qualificado para prover moradia para si e sua família (POLESE *et al.*, 2014). Entretanto, rapidamente essa imaginação se mostrou ilusória, em razão das limitações dos cidadãos, especialmente de grupos específicos, na provisão de moradia por conta própria (POLESE *et al.*, 2014; SPIRKOVA, 2018).

Os Estados Unidos da América possuem uma percepção muito distinta dos problemas de habitação, bastante distante dos países em desenvolvimento e até mesmo em relação aos países desenvolvidos da Europa assume contornos singulares (OLSEN; ZABEL, 2015). A estrutura federativa dos EUA faz com que os estados-membro evitem a distribuição de benefícios sociais na tentativa de barrar migração de população mais pobre (THAKRAL, 2017), desta forma, fica a cargo do governo central a promoção das políticas sociais, entre elas a habitação. As políticas de habitação nos EUA se concentram em dois grupos principais: habitação para aluguel de baixa renda (*low-income rental housing policy*) (RICHTER; BARKLEY; HIGGINS, 2019) e de propriedade residencial (*homeownership policy*) (TURK; GURDEN, 2022). Os principais programas relacionados ao aluguel de baixa renda e que produziram fortes evidências a seu favor são o *The Welfare to Work Voucher*, *Moving to Opportunity for Fair Housing* e *Experimental housing allowance program* (OLSEN; ZABEL, 2015). As políticas de propriedade residencial têm efeitos diretos por meio do sistema tributário e efeitos indiretos por meio do mercado hipotecário (OLSEN; ZABEL, 2015; THAKRAL, 2017).

Em países periféricos, os governos concentram-se na estrutura regulatória da habitação e em cinco elementos específicos do mercado, nomeadamente, terrenos, finanças, infraestrutura, construção civil e matérias primas (ARKU, 2020). Esses elementos foram liberalizados e o setor privado incentivado à construção de casas

próprias e unidades de habitação para aluguel (WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020). Nesse sentido, o mercado imobiliário se abre ao investimento estrangeiro, incentivando a concorrência e o setor habitacional se eleva ao patamar das políticas macroeconômicas e ao desenvolvimento urbano (NASCIMENTO NETO; SALINAS ARREORTUA, 2020). As empresas estatais foram privatizadas e o estoque de habitação para aluguel público foi vendido aos inquilinos permanentes (ARKU, 2020).

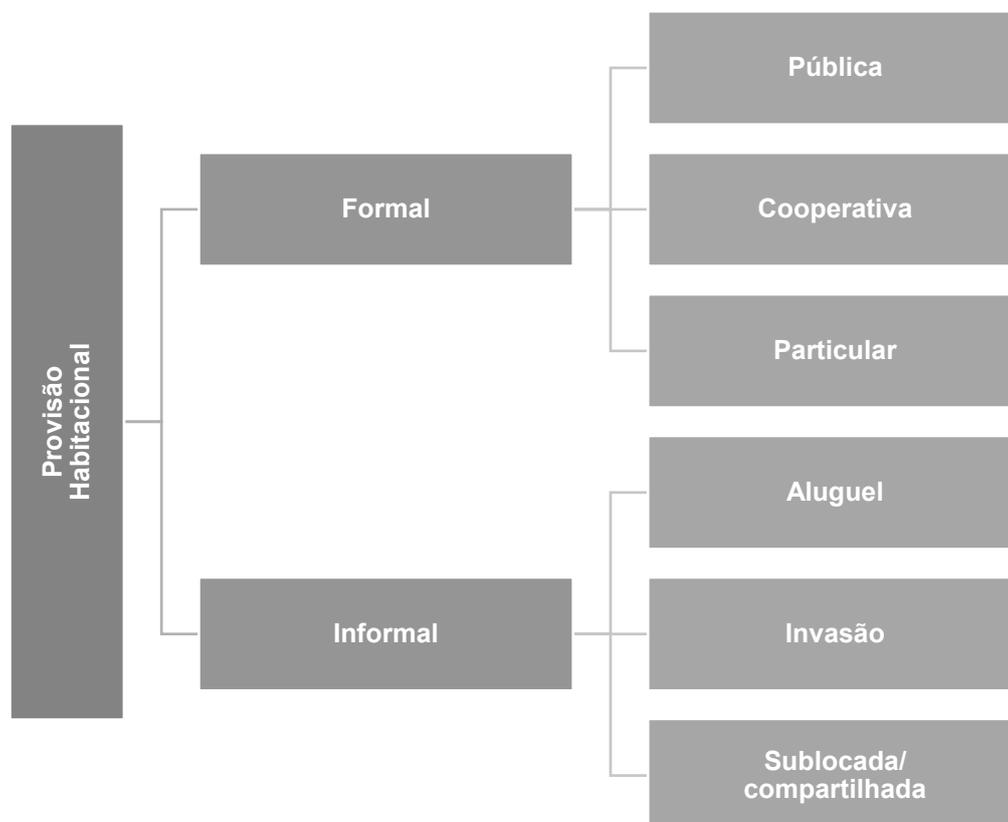
Há um reconhecimento geral de que as políticas públicas adotadas seguindo o modelo neoliberal falharam em fornecer moradias acessíveis e adequadas para a maioria da população, especialmente, para as famílias de baixa renda (BALBIM, 2022). Evidências apontam para uma produção em larga escala de habitação, entretanto, há um déficit significativo de acomodações com aluguel a preço acessível na maioria das cidades dos países subdesenvolvidos (WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020). Além disso, o aquecimento do mercado imobiliário nesses países atraiu investimentos especulativos, que tem como consequência o aumento significativo do valor dos terrenos e imóveis em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Cidade do México (NASCIMENTO NETO; SALINAS ARREORTUA, 2020) e Mumbai e Hanói (ARKU, 2020). Os maiores impactos dizem respeito à urbanização acelerada, avanço dos níveis de pobreza, desigualdade regional e saturação dos serviços públicos (ARKU, 2020; NASCIMENTO NETO; SALINAS ARREORTUA, 2020).

Um dos fenômenos fundamentais para compreender as políticas de habitação nos países periféricos é a mudança na dimensão espacial da pobreza. Em países como Brasil, México e Rússia (SIEGMUNT, 2020), a década de 1980 marcou a definitiva inversão da lógica de ocupação territorial, onde a maior parte da população deixa a zona rural e passa a habitar nas áreas urbanas (NASCIMENTO NETO; SALINAS ARREORTUA, 2020). Na Índia, apesar de grande parte da população ainda viver no campo os maiores bolsões de pobreza concentram-se nas áreas urbanas. Não é surpreendente que esses grandes aglomerados de pobreza não foram absorvidos pelas economias formais urbanas, as favelas brasileiras, por exemplo, acolheram boa parte do contingente populacional saído do campo e por anos foram negligenciadas pelo Estado em matéria de políticas urbanas e habitacionais (BUCKLEY; KALARICKAL, 2005).

Em países da América Latina, historicamente a produção habitacional formal não foi capaz de oferecer habitação acessível a todos e até hoje a produção pública é insuficiente para atender a toda demanda (NASCIMENTO NETO; SALINAS

ARREORTUA, 2020). Por esse motivo, a produção informal corresponde a cerca de 30 a 60% do estoque habitacional da região (WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020). Além disso, a propriedade da moradia prevalece sobre o aluguel: na primeira década do século XXI, apenas 20% do estoque habitacional estava dedicado ao aluguel, enquanto na Europa e Estados Unidos chegava a cerca de um terço do total (WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020). Ainda que existam programas públicos que incentivem o aluguel, a maior parte das políticas públicas de habitação nos países da América Latina está baseada na promoção da propriedade particular, seja pela aquisição ou pela construção, impondo uma lógica excludente de produção da cidade (FALÚ, 2020). A habitação é uma das responsabilidades do governo menos descentralizadas na maior parte dos países latino-americanos, mas muitas experiências têm alcançados interessantes resultados a partir do desenvolvimento de políticas públicas de habitação locais (WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020). A Figura 1 apresenta um esquema sobre a provisão de habitação nos países em desenvolvimento:

Figura 1 - Provisão habitacional em países em desenvolvimento.



Fonte: Arku (2020).

Retomando a abordagem culturalista (ALVES, 2022) e a relacionando com trabalhos como o de Whitaker *et al.*, (2021), Kettunen e Ruonavaara (2021) e Gbadegesin e Marais (2020), é notável como algumas tendências a nível regional se repetem, seja por fatores históricos e estruturais, seja pela formação de blocos organizados, como a União Europeia. Muitos estudos, como o de Nascimento Neto e Salinas Arreortua (2019), se propõem a comparar como cada país trata a questão habitacional, pontuando semelhanças e diferenças entre eles. Para a América Latina, algumas semelhanças são bastante claras, como a robustez de políticas habitacionais na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México, por exemplo (URBAN INSTITUTE, 2016). Com base nesses trabalhos se identificam três fases que, podem não ter ocorrido paralelamente ou com a mesma intensidade, mas são recorrentes nos países latino-americanos: a primeira fase é marcada por pouca ação estatal na condução de políticas de habitação, expandindo os níveis de informalidade; a segunda fase parte das recomendações do Consenso de Washington, marcando um conteúdo essencialmente financeiro na política habitacional; a terceira fase tem por base a produção conduzida pela construção civil e pelos subsídios públicos para o financiamento da moradia (BALBIM, 2022; RODRIGUES; MOREIRA, 2016). Desta forma, a tradição culturalista é capaz de explicar como as ideologias características dos períodos militares, do Consenso de Washington e dos governos progressistas da América Latina moldaram a política habitacional nestes países.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo será apresentada a metodologia utilizada, descrevendo os passos levados a cabo para a investigação, bem como os métodos, técnicas e procedimentos utilizados para recolha de dados. A descrição dos passos está detalhada, a fim de relatar a técnica de coleta de dados empregada, evidenciando os requisitos observados e as fontes documentais selecionadas. Ao fim, será apresentada a técnica de análise dos dados coletados e quais foram as categorias utilizadas para alcançar os objetivos. A partir da leitura exploratória dessas fontes foi possível selecionar os materiais de fato utilizados.

Antes de traçar o delineamento da pesquisa, cabe identificar o paradigma e o método científico adotados para dar sustentação às decisões tomadas pelo investigador. Ao apresentar “o caminho do pensamento” e a “prática exercida” o investigador se vale de concepções teóricas e um conjunto de técnicas adotados para dar respostas aos objetivos propostos no estudo. Nesse sentido, a metodologia é a lente escolhida para o encaminhamento da pesquisa. Inicialmente o investigador deve definir a narrativa teórica pela qual buscará compreender a realidade observada. Na pesquisa científica, as narrativas teóricas fundamentam o método científico e são as bases lógicas de investigação (LIMA; MIOTO, 2007).

O método científico é, segundo Gerhardt e Silveira (2009, p.26), “a expressão lógica do raciocínio associada à formulação de argumentos convincentes”, uma vez que “a ciência é um procedimento metódico cujo objetivo é conhecer, interpretar e intervir na realidade, tendo como diretriz problemas formulados que sustentam regras e ações adequadas à constituição do conhecimento”. Para o desenvolvimento dessa investigação adota-se o método indutivo. Inicialmente é feita a observação dos fenômenos: a intervenção do governo brasileiro e do governo português na forma de políticas públicas de habitação em seus respectivos territórios, descobrindo a contextualização da habitação que levou a essa decisão. Na sequência, por intermédio da comparação, os fatos e fenômenos são aproximados para descobrir a relação que existe entre eles. Por fim, os fatos e fenômenos semelhantes são generalizados analiticamente (MARCONI; LAKATOS, 2021).

Como meio técnico é adotado o método comparativo para desenvolver uma investigação acerca dos fatos e fenômenos, sublinhando as diferenças e semelhanças existentes nas duas realidades. Assim, é possível estabelecer um comparativo entre

as políticas públicas de habitação, nomeadamente PMCMV (2009) e NGPH (2018) e explorar o contexto de um grande grupamento social, neste caso as populações dos respectivos países, no tempo, ou seja, durante a vigência da política pública (GIL, 2019).

A pesquisa social possui caráter essencialmente qualitativo e ao longo do tempo caminha para superar o paradigma dominante das ciências exatas e naturais, desenvolvendo novos métodos de interpretação da realidade social e humana. O paradigma tem por base os pressupostos epistemológicos que diferenciam as ciências e dita a tônica da pesquisa no âmbito em que está inserida. O paradigma qualitativo reconhece os limites epistemológicos da objetividade e da racionalidade na ciência e, portanto, são mais valorizados no tratamento de fenômenos sociais. (TOZONI-REIS, 2009).

A pesquisa, sob o paradigma qualitativo, é uma incursão ao mundo da subjetividade. Para subsidiar o uso desse paradigma, potencializando os benefícios e reduzindo os aspectos negativos, três condições definem uma boa pesquisa qualitativa: a ampliação do contexto de análise para se chegar a uma compreensão dos fatos muito próxima da realidade; descrição das opções teóricas e metodológicas utilizadas para evidenciar os passos de investigação a fim de poderem ser replicados e validados e a utilização sistemática e coerente da pesquisa, atendendo a critérios de consistência e confiabilidade (AIRES, 2015; SILVA, 2013).

No âmbito do paradigma qualitativo, o pressuposto paradigmático fundamentador conhecido por Interpretacionismo assume como objeto geral de investigação o “mundo humano” (SILVA, 2013). Nessa corrente, o objetivo é a compreensão do significado atribuído pelos indivíduos aos eventos que acontecem em uma realidade observada (SILVA, 2013). O objeto de análise é a ação social, tanto em função do comportamento quanto do significado que os atores atribuem a ela (CHIZZOTTI, 2003). A partir da observação, o investigador estabelece construções teóricas a respeito dos modos típicos de comportamento, articulando a subjetividade da ação ao contexto social onde ocorre (KIRSCHBAUM, 2013). O meio social é onde ocorre a produção de sentido e a construção da “visão de mundo”, marcado por padrões culturais (SILVA, 2013). A subjetividade é latente, a procura por objetividade passa pelo reconhecimento dessa subjetividade e a validade da pesquisa depende da qualidade e tratamento da interpretação dos dados (CHIZZOTTI, 2003; SILVA, 2013).

Como quadro de referência é adotado o interacionismo simbólico (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2000). Para essa corrente a sociedade é composta de pessoas que atuam em relação às outras pessoas, aos objetos e ao ambiente com base no significado que atribuem a estes (CHIZZOTTI, 2003). Esses significados surgem das interações entre os indivíduos e são modificadas por um processo interpretativo (GOLDENBERG, 2018). É utilizado nesse trabalho pela natureza simbólica que o objeto “casa” possui para o indivíduo e em relação ao mundo social. Entende-se que a casa, enquanto edificado, é vazio de sentido simbólico, mas apropria-se de simbolismos como segurança, afetividade e conforto. O uso desse quadro referência faz alusão, também, ao direito à cidade enquanto símbolo de uma noção de pertencimento e memória (GIL, 2019).

Como concepção filosófica assume-se que as ações só são verdadeiras se forem úteis para a solução imediata dos problemas, portanto pragmática (TRIVIÑOS, 2015). O pragmatismo utiliza os métodos disponíveis para a compreensão do problema e diferentes abordagens para desenvolver conhecimento capaz de resolvê-lo. O sentido é extraído do efeito prático que está apto a gerar (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2000; GOLDENBERG, 2018). Essa base filosófica considera que a pesquisa sempre ocorre em um contexto social e político, portanto, o enfoque teórico reflete objetivos políticos e de justiça social (CRESWELL; CRESWELL, 2021).

As escolhas adotadas para a estrutura epistemológica dessa investigação estão clarificadas no Quadro 7:

Quadro 7 - Estrutura Epistemológica da Investigação

Base Lógica de Investigação	Método Indutivo
Meios Técnicos	Método Comparativo
Paradigma	Qualitativo
Pressuposto paradigmático fundamentador	Interpretacionismo
Quadro de Referência	Interacionismo simbólico
Concepção Filosófica	Pragmática
Estratégia de Investigação	Qualitativa
Método de Pesquisa	Coleta de Dados

Fonte: Elaboração própria (2022).

4.1 Tipos de Pesquisa

Para esse trabalho, será utilizada a pesquisa qualitativa a fim de compreender a totalidade do fenômeno, enfatizando a subjetividade presente na ação dos governos, interpretando e dando significado ao contexto do objeto a partir da análise de diversas fontes de dados. O uso dessa abordagem se justifica pela adoção do quadro de referência interacionismo simbólico, ou seja, busca-se compreender o significado simbólico das ações e das relações humanas que levaram ao direcionamento das políticas de habitação em Portugal e Brasil (TOZONI-REIS, 2009).

Quanto a sua natureza, a pesquisa pode ser considerada básica quando objetiva a geração de novos conhecimentos sem prever a sua aplicação prática. Envolve verdades tidas como universais. Ou pode ser considerada aplicada quando os conhecimentos gerados são aplicados na prática para a solução de problemas específicos, envolvendo interesses específicos a verdades locais (SILVA, 2004; SILVA; MENEZES, 2005; SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009). A pesquisa, para essa investigação, será de natureza aplicada, pois envolve verdades e interesses locais e tem por objetivo a solução de problemas específicos. São problemas específicos porque dizem respeito a políticas sociais setoriais, nomeadamente as políticas de habitação.

O objetivo desta pesquisa é realizar uma descrição aprofundada dos fatos e fenômenos recorrentes nesta área (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009). Trata-se, portanto, de uma pesquisa essencialmente descritiva, por associar variáveis para descrever completamente os fenômenos em estudo, articulando análises empíricas e teóricas (MARCONI; LAKATOS, 2021). O investigador coleta dados para aprofundar seu conhecimento a respeito da relação entre o fenômeno e o problema (CHIZZOTTI, 2017). As suposições são definidas ao longo do desenvolvimento da investigação. As fontes de dados desse tipo de são, geralmente, o levantamento bibliográfico, as entrevistas e a análise de exemplos. Podem, ainda, serem subdivididas entre pesquisa bibliográfica e estudo de caso (FONTELLES *et al.*, 2009; VERGARA, 2015).

Em relação aos procedimentos adotados para a pesquisa, os tipos conhecidos se diferenciam de acordo com o nível de envolvimento do investigador, sua posição em relação ao objeto e pela fonte de dados recorrida. Em relação aos procedimentos de pesquisa, serão adotados para essa dissertação: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o estudo de caso. Para qualquer produção científica, a

pesquisa bibliográfica é a mais básica a ser utilizada pois insere o investigador no assunto e o apresenta ao que já se estudou na área. Envolve a avaliação atenta e sistemática de produções submetidas a uma análise crítica de crivo científico (FONTELLES *et al.*, 2009; SILVEIRA, CÓRDOVA, 2009).

A pesquisa documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, mas difere-se por utilizar uma gama amplificada de fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica utiliza, em sua maioria, livros e artigos científicos, a pesquisa documental recorre a relatórios, fotografias, produções artísticas e documentos oficiais, entre outros. Na pesquisa documental são utilizadas fontes primárias, documentos que a produção, geralmente, corresponde à época da pesquisa e ainda não foram submetidos à análise e produzidos pelos indivíduos e instituições analisados. As fontes secundárias têm por base as fontes primárias, não produzem informações originais e se limitam a análise e comparação das informações originais (FONSECA, 2002; FONTELLES *et al.*, 2009; TOZONI-REIS, 2009).

O estudo de caso reúne o maior número de informações detalhadas, a partir do uso de uma ou mais técnicas de pesquisa, para apreender a totalidade de uma realidade social e descrever o caso concreto. Como estratégia de pesquisa, pode ser aplicado em estudos em política, sociologia, planejamento regional e municipal, em administração pública, entre outros. Tem por objetivo responder perguntas do tipo “como” ou “por que” frente a fenômenos observados pelo pesquisador e sobre os quais ele não tem controle. O estudo de caso não representa uma amostragem da realidade, portanto o objetivo não é prescrever uma generalização estatística, mas, na verdade, propor uma generalização analítica de uma teoria. O objetivo é esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: por que foram tomadas, como foram implementadas e quais foram os resultados (GOLDENBERG, 2018; YIN, 2017).

O termo “estudo de caso” é adotado em diferentes aplicações dentro da pesquisa. Diz respeito a um método de procedimento, a uma abordagem, a uma metodologia de investigação e a um tipo de pesquisa qualitativa (GIL, 2019; MORESI, 2003; PEREIRA, 2018; TRIVINÕS, 2015; YIN, 2017). Para essa investigação, utiliza-se o estudo de caso como uma estratégia de investigação em que o pesquisador explora em profundidade um programa, processo ou indivíduos, neste caso as políticas de habitação PMCMV e NGPH (CRESWELL; CRESWELL, 2021). Alves (2022) utiliza o termo “comparação individualizada” para denominar os estudos que

utilizam um número reduzidos de casos para tentar compreender as peculiaridades de cada um.

Os procedimentos adotados se relacionam em grande parte dos capítulos com intensidades que se alternam na medida em que diferentes aspectos da realidade precisem ser destacados. As pesquisas bibliográfica e documental são tomadas como fundamentais pois dão base ao conhecimento e sustentação às demais decisões empreendidas ao longo da investigação. A opção pelo estudo de caso tem por base a definição técnica proposta por Yin (2017, p. 32) de que “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos”. Dentro do estudo das políticas de habitação não há clareza entre os limites que separam a política pública em si e o contexto social, ideológico e político que a determinam.

Ainda segundo Yin (2017), por se tratar de um estudo explanatório, devem ser adotadas como estratégia a pesquisa exploratória e o estudo de caso, a primeira para elucidar como os eventos se encaminharam ao longo do tempo e a segunda para focalizar os eventos contemporâneos em que em ambos o investigador não tem controle sobre os eventos.

As escolhas metodológicas adotadas para alcançar os objetivos da dissertação estão sintetizadas nos Quadro 8, Quadro 9 e Quadro 10:

Quadro 8 - Quadro-síntese dos tipos de pesquisa adotados

Tipo de Pesquisa	Procedimento adotado
Quanto à abordagem	Qualitativa
Quanto à natureza	Aplicada
Quanto aos objetivos	Exploratória
Quanto aos procedimentos	Bibliográfica, Documental e Estudo de Caso

Fonte: Elaboração própria (2022).

Adicionalmente, são apresentados, no Quadro 9, os procedimentos de pesquisa adotado em cada capítulo:

Quadro 9 - Procedimento de Pesquisa por Capítulo

Capítulo	Procedimento de Pesquisa
1. Introdução	Bibliográfica
2. Políticas Públicas	Bibliográfica e Documental
3. Políticas de Habitação	Bibliográfica e Documental
4. Metodologia da Pesquisa	Bibliográfica
5. Políticas Públicas de Habitação do Brasil e de Portugal: Análise Comparativa	Estudo de Caso, bibliográfica e documental
6. Discussão	Estudo de Caso e documental
7. Considerações Finais, Limitações do Estudo e Pistas de Investigação Futura	Bibliográfica
8. Lista de Referências	-

Fonte: Elaboração própria (2022).

Para cada objetivo específico correspondem delineamentos da pesquisa, conforme Quadro 10:

Quadro 10 - Procedimento da Pesquisa por Objetivo Específico

Objetivo Específico	Procedimento de Pesquisa
Definir os elementos conceituais centrais para avaliação comparativa das políticas habitacionais.	Bibliográfica e documental
Compreender as estruturas de legislação que suportam as políticas públicas de habitação no Brasil e em Portugal.	Estudo de Caso e documental
Avaliar, de forma qualitativa, os instrumentos de intervenção do Estado na área de habitação, identificando os princípios que os orientam nos dois países.	Estudo de Caso, bibliográfica e documental
Identificar como as políticas públicas de habitação foram executadas na última década no Brasil e em Portugal, em função dos seus objetivos e destinatários.	Estudo de Caso, bibliográfica e documental

Fonte: Elaboração própria (2022).

4.2 Protocolo de Pesquisa

No protocolo de pesquisa estão descritos todos os passos levados a cabo para o desenvolvimento de uma pesquisa. Em linhas gerais, é o planejamento da pesquisa. Para realizar uma pesquisa com rigor científico, o investigador deve seguir sequencialmente as etapas de escolha do tema, definição do problema, elaboração

de plano de trabalho, análise dos resultados, redação do relatório final (ANDRADE, 2010; GIL, 2022).

Os procedimentos para a elaboração de um protocolo de pesquisa devem seguir as etapas demonstradas no Quadro 11:

Quadro 11 - Fases para a Elaboração de um Protocolo de Pesquisa

Fase	Procedimentos	Objetivos
Decisão	1. Escolha do Tema 2. Formulação do Problema 3. Justificação 4. Revisão de Literatura 5. Determinação de Objetivos	Indicar a temática abordada; Pontuar a relevância da pesquisa; Evidenciar os pontos fortes da pesquisa.
Execução	6. Elaboração do Projeto de Pesquisa 7. Execução Operacional e Coleta de Dados	Apresentar a estrutura da pesquisa; Executar os procedimentos previstos.
Análise	8. Tabulação e Apresentação dos Dados 9. Análise e Discussão dos Resultados	Organizar e tabular os dados coletados; Comparar e analisar os dados coletados.
Redação	10. Redação e apresentação da Dissertação	Divulgar os resultados aferidos.

Fonte: Adaptado de Fontelles et al. (2009).

Para dar início a uma pesquisa, o investigador deve perguntar “o que, de fato, quero estudar?”. A resposta a essa pergunta é subjetiva e evidencia critérios pessoais e saberes empíricos que poderão ou não serem confirmados pela revisão de literatura. Para a elaboração dessa investigação a escolha do tema buscou relacionar os interesses pessoais do investigador com a área de concentração do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR e seu desdobramento na linha de pesquisa de Planejamento e Políticas Públicas. Ainda, a escolha do tema foi subsidiada a título do programa de Dupla Diplomação no Mestrado em Administração Autárquica da Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do IPB. Assim, o tema escolhido foi a política pública de habitação (ANDRADE, 2010; FONTELLES et al., 2009).

Segundo Marconi e Lakatos (2021, p.59), “problema é uma dificuldade, teórica ou prática, no conhecimento de alguma coisa de real importância, para a qual se deve encontrar uma solução”. Para os autores, o problema deve ser detalhado com

precisão, concisão e objetividade. Para essa pesquisa o problema subsidia uma investigação aplicada (CRESWELL; CRESWELL, 2021; MARCONI; LAKATOS, 2021), pois busca-se evidenciar boas práticas de uma política já consolidada e encerrada, o PMCMV e de uma política em implementação e execução, a NGPH. O que se tem atualmente é um leque de políticas habitacionais, que nem sempre atendem aos propósitos planejados, de forma que um desenho de política pública deve incluir alguns elementos para ser adequada aos objetivos. Os resultados dessa pesquisa podem auxiliar no desenho das políticas públicas, incluindo tais elementos.

Para a formulação do problema cabe ao investigador definir qual a questão que necessita solução, o que ela causa e o que a pesquisa contribui para a solução do problema em evidência. Para dar suporte a formulação de pesquisa, o investigador define uma questão de pesquisa, a qual, para ser considerada satisfatória deve atender ao menos a cinco critérios. A questão de pesquisa deve ser factível, interessante, inovadora, ética e relevante (BOOTH; COLOMB; WILLIAMS, 2005; GIL, 2022).

Com base no tema definido e observando os critérios para elaboração da questão de pesquisa, adotou-se a pergunta “Quais seriam os objetivos subjacentes à implementação de uma política pública de habitação?”. Dessa forma, o objetivo para essa investigação é compreender as motivações que orientaram a adoção de políticas públicas para habitação no Brasil e em Portugal. Para alcançar o objetivo, a pesquisa busca identificar quais são os elementos conceituais centrais para avaliação de políticas de habitação e como estes se apresentam no desenho das políticas públicas de habitação em análise. A realidade encontrada pela pesquisa e que dá a tônica a formulação do problema está descrita na subseção 1.2.

Nessa etapa o investigador toma conhecimento do que já foi produzido a respeito do tema, quais foram os aspectos abordados e já consegue observar pistas para a solução do problema. O pesquisador tem contato com a fundamentação teórica que dará suporte e justificará a sua proposta e tem subsídios para definir com maior precisão seus objetivos, evitando a repetição de estudos anteriores (GIL, 2019; MINAYO *et al.*, 2016). Essa etapa exige uma postura metódica e sistemática do investigador, inerente à pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica é realizada por meio de consulta de livros, revistas especializadas, jornais e revistas e páginas da internet, entre outros (LIMA; MIOTO, 2007).

O procedimento adotado para a pesquisa bibliográfica envolveu a determinação das principais fontes de consulta a artigos científicos, periódicos, teses e dissertações e literatura especializada. A busca textual foi realizada nas bases de dados bibliográficos *Web of Science*; *Scopus*; *Science Direct*; *Scholar Google*; *Redalyc*; *Scielo*; *b-on*; *CAFe* e *ProQuest*, em razão da sua relevância na indexação de trabalhos científicos e por estabelecerem padrões de qualidade para classificação destes trabalhos. O parâmetro temático utilizado foi a delimitação a obras relacionadas às políticas públicas de habitação produzidas por autores das áreas de Administração Pública, Direito, Planejamento e Desenvolvimento Regional, Geografia, Sociologia, Estudos Urbanos e correlatos (LIMA; MIOTO, 2007; MARCONI; LAKATOS, 2021).

Como parâmetro linguístico, os termos utilizados para pesquisa foram “política de habitação” e “política habitacional”, devido à variedade linguística entre Brasil e Portugal. Optou-se pela flexão gramatical para indicativo de número, aceitando resultados com “políticas de habitação” e “políticas habitacionais”. Adicionalmente, no sentido de enriquecer a pesquisa, optou-se pela variação idiomática para o inglês, no sentido de expandir o conhecimento na temática não só para países que tem essa língua como oficial, mas pela assimilação do inglês como idioma padrão. Portanto, foram pesquisados os termos “*housing policy*”, “*housing needs*” e “*housing policies*” (LIMA; MIOTO, 2007).

Em relação ao parâmetro cronológico, para as definições clássicas de políticas públicas não foi feito recorte temporal, aceitando como válidas as proposições feitas em outros momentos, mas que submetidas ao crivo do tempo foram superadas por teorias mais modernas, em um padrão evolutivo. Para as políticas públicas de habitação, o recorte temporal adotado é, sobretudo, a partir do ano 2001. Para conceitos e definições que não se alteraram com o tempo foi aceita a utilização de livros produzidos por autores consagrados pela referência em outros trabalhos e pelo notório saber na área (LIMA; MIOTO, 2007).

Uma filtragem básica foi realizada a partir da leitura do título das obras. Posteriormente, os resumos e as palavras-chave foram analisados para eliminar documentos que não se aproximassem do interesse para a pesquisa. Por fim, os documentos remanescentes foram lidos e algumas fontes foram fichadas e em outras apenas anotações foram feitas, subsidiando a construção de esquemas, modelos e o encadeamento lógico das ideias centrais que dão base a investigação (GIL, 2019).

Na etapa de justificativa da pesquisa o investigador demonstra o “porquê” da realização do estudo. Nesse momento, o investigador utiliza a argumentação para evidenciar os aspectos positivos da investigação e qual a importância da mesma para a ciência (FONTELLES *et al.*, 2009). A justificativa completa dessa pesquisa está descrita na subseção 1.4.

A partir da definição dos objetivos é que a proposta de pesquisa começa a ser desenhada. É nessa etapa que o investigador apresenta suas intenções em relação ao tema proposto, esclarecendo os resultados que pretende alcançar e as contribuições propiciadas ao conhecimento científico. Os projetos de pesquisa contemplam um objetivo geral e dele derivam os objetivos específicos. Os objetivos geral e específicos devem ser congruentes ao problema e a justificativa (GIL, 2019; MARCONI; LAKATOS, 2021). Os objetivos geral e específico estão detalhados, respectivamente, nas subseções 1.3.1 e 1.3.2.

A elaboração do projeto de pesquisa é a etapa mais complexa da pesquisa, pois do correto planejamento e delineamento depende o sucesso na obtenção das respostas esperadas pela questão de pesquisa (FONTELLES *et al.*, 2009; GIL, 2022). Para a elaboração do projeto de pesquisa é necessária a delimitação da investigação recorrendo a critérios como assunto, extensão, temporalidade, recursos, entre outros. Os limites referem-se à determinação de variáveis, ao campo de investigação em função do tempo (período histórico) e espaço (geográfico) e a profundidade de investigação (MARCONI; LAKATOS, 2021). As decisões metodológicas para o delineamento desta pesquisa estão descritas na seção 4, subseções 4.1e 4.2 e sintetizadas no Quadro 12:

Quadro 12 - Delimitação da Investigação

Tópico	Descrição
Título	Políticas públicas de habitação: estudo comparativo entre Brasil e Portugal
Tema	Políticas Públicas de Habitação
Pergunta de Investigação	Quais seriam os principais objetivos para a execução de uma política pública de habitação?
Objetivo	Identificar os objetivos que motivam a ação de um Estado para a execução de uma política pública de habitação.

(continua)

Tópico	Descrição
Objetivos Específicos	Definir os elementos conceituais centrais para avaliação comparativa das políticas habitacionais.
	Compreender as estruturas de legislação que suportam as políticas públicas de habitação no Brasil e em Portugal.
	Avaliar os instrumentos de intervenção do Estado na área de habitação, identificando os princípios que os orientam nos dois países.
	Identificar como as políticas públicas de habitação foram executadas na última década no Brasil e em Portugal, em função dos seus objetivos e destinatários.
	Evidenciar, a partir de categorias de análise, as motivações para ação do Estado na política pública de habitação.
Teoria Central	Teoria da Escolha Pública
População	Brasil e Portugal
Recorte Temporal	Brasil: 2009-2019
	Portugal: 2018-2021
Categorias de análise	Aspectos Econômicos
	Aspectos Políticos e de Gestão
	Aspectos Urbanos
	Aspectos Materiais
	Aspectos Ambientais
	Aspectos Socioculturais

Fonte: Elaboração própria (2022).

Inicialmente, na etapa do exame operacional do projeto/coleta de dados, o investigador vai a campo coletar o material para análise. É o momento em que ele implementa as ações previstas no projeto inicial (GIL, 2022). Se o planejamento é consistente e os procedimentos foram executados adequadamente, a probabilidade de alcançar respostas que satisfaçam os objetivos e chegar a conclusões acertadas é muito grande (MINAYO *et al.*, 2016). Para operacionalizar a coleta de dados existem diferentes procedimentos, que variam em razão da circunstância e do tipo de investigação. Para a coleta de dados dessa investigação é utilizado o procedimento da coleta documental. O levantamento de dados é o primeiro passo de uma pesquisa científica e é feito por meio de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. As escolhas para a coleta de dados nessa investigação estão detalhadas no Quadro 13:

Quadro 13 - Instrumentos de Coleta de Dados

DOCUMENTAÇÃO INDIRETA	Pesquisa Documental	Contemporâneo	Primário	Publicações administrativas Estatísticas (censos)
			Secundário	Estudo histórico recorrendo a documentos originais Pesquisa estatística baseada em dados de recenseamento
	Pesquisa Bibliográfica	Contemporâneo	Secundário	Publicações científicas (artigos, teses, dissertações)
		Histórico		Literatura especializada (livros)
DOCUMENTAÇÃO DIRETA	Extensiva	Contemporâneo	Primário	Análise de Conteúdo

Fonte: Adaptado de Marconi e Lakatos (2021).

Na etapa de Organização do Material Coletado (Análise de Dados) o investigador organiza o amontoado de informações coletadas. O investigador deve definir como processar e analisar os dados do estudo para alcançar um bom nível de precisão nos resultados (FONTELLES *et al.*, 2009). Essa etapa envolve a seleção, categorização e tabulação dos dados. A seleção tem como objetivo alcançar a exatidão das informações obtidas. Nessa fase os dados são verificados para eliminar falhas e imprecisões (GIL, 2022). A categorização ocorre mediante um sistema de codificação. A codificação é a transformação dos dados em unidades de análise que facilitam a interpretação dos dados e a separação em categorias. A tabulação é o procedimento de organização dos dados em tabelas para facilitar a representação e verificação da relação entre os dados (ANDRADE, 2010). Para essa etapa será utilizada a análise de conteúdo. A descrição dos procedimentos adotados para a análise de conteúdo está explicitada na subseção 4.3 (MARCONI; LAKATOS, 2021).

Parte do núcleo central da pesquisa, a análise e discussão dos resultados é realizada a partir da aplicação lógica primeiramente indutiva e na sequência dedutiva do processo de investigação (ELO; KYNGÅS, 2008). A importância dos dados deriva da capacidade de fornecer respostas à investigação, de forma que a análise é a etapa onde o fenômeno observado é articulado a outros fatores para evidenciar a relação entre eles (GIL, 2022). Está dividida em três momentos: interpretação, explicação e especificação: a interpretação é a atividade intelectual que vincula as respostas encontradas a outros conhecimentos, traçando relações aos objetivos e ao tema. Nesse momento são elaborados modelos e esquemas que se relacionam à teoria (MARCONI; LAKATOS, 2021). A fase final da pesquisa e corresponde a redação da dissertação (FONTELLES *et al.*, 2009).

As etapas do desenvolvimento da investigação se distribuem no tempo. O cronograma é a expressão material do planejamento e elucida as atividades que já foram realizadas e as que estão pendentes de realização. No cronograma é estabelecida uma organização racional do tempo disponível para sua execução (FONSECA, 2002). Para essa investigação, a elaboração do cronograma considerou os prazos definidos pelo acordo de Dupla Diplomação firmado entre a UTFPR e o IPB, o calendário acadêmico de ambas as instituições e os prazos regimentais. As atividades previstas para execução em Portugal ocorreram dentro dos prazos previamente definidos. O cronograma dessa investigação está detalhado no Apêndice I. As decisões tomadas durante essa investigação, na perspectiva de alcançar os objetivos propostos, quanto aos procedimentos metodológicos estão sintetizadas no Quadro 14:

Quadro 14 - Protocolo de Pesquisa

Objetivos Específicos	Etapas Internas	Procedimento de Pesquisa	Tipologia dos Dados	Tipo de Análise	Técnica de Análise
Definir os elementos conceituais centrais para avaliação comparativa das políticas habitacionais.	Caracterizar políticas públicas, políticas sociais e políticas de habitação para ressaltar a relevância do acesso a habitação como um direito fundamental.	Pesquisa bibliográfica	Primário e secundário	Análise qualitativa	Análise de conteúdo indutiva
Compreender as estruturas de legislação que suportam as políticas públicas de habitação no Brasil e em Portugal.	Contextualizar a evolução das políticas de habitação no mundo, Brasil e Portugal; Identificar as legislações mais significativas que fundamentam a política de habitação brasileira e portuguesa.	Estudo de Caso e pesquisa documental	Primário	Análise qualitativa	-
Avaliar os instrumentos de intervenção do Estado na área de habitação, identificando os princípios que os orientam nos dois países.	Observar quais são os princípios e aspectos que direcionam a política de habitação; compreender os significados ocultos no texto; entender a motivação para tal política.	Estudo de Caso, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental	Primário	Análise qualitativa	Análise de conteúdo dedutiva
Identificar como as políticas públicas de habitação foram executadas na última década no Brasil e em Portugal, em função dos seus objetivos e destinatários.	Avaliar comparativamente as atividades desenvolvidas para a efetivar a política de habitação em cada país.	Estudo de Caso, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental	Primário e Secundário	Análise qualitativa	Análise de conteúdo dedutiva

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Bolson (2020).

4.3 Revisão Sistemática da Literatura

Para a realização dessa pesquisa, optou-se por adotar um protocolo estruturado de pesquisa, objetivando reduzir o viés e a subjetividade inerentes ao pesquisador. Seguindo passos encontrado em autores como Okoli (2019), McCartney *et al.* (2019), Linnenluecke, Marrone e Singh (2020), e em trabalhos dedicados a avaliação de políticas públicas, como Resende *et al.* (2021) e Cançado, Barros e Barros (2021), foi estabelecido um padrão de seleção de documentos que possibilita uma revisão sistemática da literatura. A utilização dessa metodologia se fundamenta pela possibilidade de encontrar produções acadêmicas aderentes aos objetivos dessa

pesquisa, mas de forma a guiar o pesquisador por uma trilha estruturada, a fim de aprofundar a validade e legitimidade dos dados reunidos (RESENDE *et al.*, 2021).

Para alcançar os objetivos de uma revisão sistemática da literatura, uma série de passos devem ser seguidos. Apesar de se tratar de um esforço mecânico sequencial, as etapas devem ser testadas diversas vezes, a fim de refinar o resultado das buscas (OKOLI, 2019). Esses testes de validade, aderência e *strings* de busca foram idealizados para reduzir a subjetividade, como dito anteriormente; evitar abordagens infrutíferas; propor novas linhas de investigação; alinhar os objetivos, problema e resultados esperados; aprofundar o conhecimento metodológico; enriquecer a fundamentação teórica; reunir evidências empíricas preexistentes; identificar lacunas; suportar ou refutar as concepções tidas até então como válidas e fundamentar o calabouço de categorias que emergem a partir da análise de conteúdo indutiva (BOLSON, 2020). Para o desenvolvimento dessa etapa, inicialmente preparou-se o protocolo de revisão sistemática contendo, entre outros, os critérios de seleção, exclusão e inclusão predefinidos, a fim de alcançar um resultado mais adequado aos objetivos da pesquisa. O protocolo de revisão sistemática adotado no âmbito dessa investigação está descrito no Quadro 15:

Quadro 15 - Protocolo da Revisão Sistemática de Literatura

Título	Políticas públicas de habitação: estudo comparativo entre Brasil e Portugal
Autor	Eduardo Eidam Milian
Orientadores	Prof. Dr. Christian Luiz da Silva (UTFPR)
	Profa. Dra. Sônia Paula Nogueira (IPB)
Etapas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planejamento 2. Condução da busca 3. Estruturação dos resultados 4. Leitura das obras 5. Fundamentação teórica e Sistematização das categorias
Contexto	A revisão será conduzida para aumentar o escopo de documentos secundários que dão forma a investigação, reduzindo subjetividade e subsidiando a formação de categorias para a análise de conteúdo.
Questões norteadoras	Como se trata, em produções recentes, a política de habitação?
	Quais são os critérios comumente utilizados na avaliação de políticas públicas aplicados setorialmente à habitação?
	Quais temas emergem em associação ao termo “ <i>housing policy</i> ”?
Estratégia de busca	Definir termos de busca (1); criar <i>string</i> de busca (2); elencar as fontes de busca (3); relatar os critérios de seleção (4); descrever o processo de seleção dos estudos (5); determinar os recursos e tecnologias auxiliares ao processo (6); elaborar estratégia de extração de dados.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Para a estratégia de busca, os passos adotados seguiram o fluxo representado resumidamente na Figura 2:



Fonte Elaboração própria (2022).

Conforme reforça Okoli (2019), um tema de interesse pode ser estudado em centenas ou até milhares de artigos, de forma que se torna impraticável a leitura de cada um deles. Além disso, o autor adiciona que utilizando critérios adequados, é possível reduzir a pesquisa aos trabalhos pertinentes ao escopo da pesquisa. Ao todo foram adotados 2 critérios de seleção, 8 critérios de inclusão e 8 de exclusão. Os critérios incluem, entre outros, o ano de publicação, o idioma, a aderência aos objetivos e a disponibilidade, conforme Quadro 16. Utilizou-se como abordagem, a meta-síntese (ou meta-análise qualitativa), que possibilitou desenvolver inferências úteis, tanto para a revisão de literatura quanto para a elaboração das unidades de registro na análise de conteúdo, a partir da identificação de conceitos e temas-chave para a avaliação de políticas públicas de habitação (GALVÃO; RICARTE, 2020).

Quadro 16 - Estratégia de Busca

Termos de busca	<i>“housing policies”</i> ; <i>“housing policy”</i> , entre aspas para limitar os resultados às situações em que os termos aparecem juntos.
String de busca	booleanos; OR <i>“housing policy”</i> OR <i>“housing policies”</i>
Fontes de busca	Web of Science; Scopus; Science Direct ¹⁵ Scholar Google; Redalyc; Scielo; b-on; CAFE ¹⁶ ProQuest ¹⁷
Critérios de seleção	CS1: Publicados entre 2019 e 2022. CS2: Artigos científicos; artigos de revisão; livros e capítulos de livros. CS3: Redigidos em língua inglesa, portuguesa ou espanhola, exclusive traduções.
Critérios de inclusão	CI1: Trabalhos que se apresentem em formato científico; CI2: Estudos primários e secundários (artigos de revisão); CI3: Estudos que apresentem um estudo de caso ou dados empíricos ou não (artigos de revisão); CI4: Estudos que envolvem a participação Estatal na solução de um problema público (habitação); CI5: Utilizem ou apresentem técnicas, modelos e métodos, critérios ou outras iniciativas de avaliação de políticas de habitação; CI6: Que proponham alguma forma de solução ao problema habitacional, inclusive em artigos de revisão; CI7: Revisado por pares, quando disponível; CI8: Aderentes a áreas como: administração pública; ciências sociais aplicadas; economia; direito; transversais e correlatas.
Critérios de exclusão	CE1: Não envolve claramente a administração pública; CE2: Propostas de solução que envolvam exclusivamente ONGs, OSCIPs, autarquias, consórcios e outros órgãos que não a administração direta; CE3: Estudos que, apesar de tratarem do tema “habitação”, envolvam outras dimensões apenas (qualidade do edificado, historiografia, memória, padrões arquitetônicos, por exemplo); CE4: Resumos, palestras, textos incompletos, em forma de áudio ou vídeo; CE5: Documentos de acesso restrito, que exijam pagamento ou credenciais de acesso; CE6: Trabalhos de conclusão de curso, dissertações e afins; CE7: Materiais republicados sem menção ao que foi atualizado; CE8: Obras de áreas que imediatamente não se articulam ao objetivo central da pesquisa (física, astronomia e medicina, por exemplo).
Tecnologias e recursos auxiliares	<i>EndNote, Excel e MAXQDA</i>
Estratégia de Extração de Dados	Seleção; categorização; aplicação de critérios de inclusão e exclusão; leitura de título; leitura de resumo; segunda categorização; aplicação de critérios de avaliação (número de citações, JCR – quando disponível, ano de publicação, avaliação multi-índice).

Fonte: Elaboração própria (2022).

¹⁵ Foram utilizadas para a composição primária da busca, por possibilitarem uma melhor manipulação dos critérios e exportação para a plataforma *EndNote* e, ainda, por disponibilizarem um número maior de filtros.

No primeiro teste para a definição dos termos de busca, utilizou-se os termos *housing* e *policy* sem utilização das aspas. Nesse caso, todos os materiais que continham esses termos foram mostrados, ultrapassando 70.000 itens. Em novo teste, os termos foram utilizados com o operador booleano AND, mas ainda assim a pesquisa trouxe um sem-número de documentos irrelevantes para o escopo da pesquisa. Na derradeira tentativa, os termos foram agrupados entre aspas, a fim de aceitar apenas os casos em que explicitamente se trate de políticas de habitação/políticas habitacionais.

A propósito, em uma rápida pesquisa no *Google Scholar*, os termos “políticas habitacionais” retornam 132.000 resultados; “políticas de habitação”, 306.000 resultados; “política habitacional”, 210.000 resultados; “política de habitação”, 316.000 resultados. Em inglês, 3,6 milhões para *housing policy* e 4,8 para *housing policies* na pesquisa por todos os artigos que mencionam estes termos, em qualquer posição, sentido, aplicação e período, sem necessariamente estarem acompanhados um do outro. Utilizando o período de 2019 a 2022, o número de resultados para a busca é de 15.300 para “políticas habitacionais”; 15.400 para “políticas de habitação”; 15.400 para “política habitacional” e 15.500 para “política de habitação”. Isso evidencia que não há um padrão de uso dos termos e que há um vasto interesse acadêmico sobre o assunto. Por outro lado, a dificuldade em encontrar um padrão conceitual dificulta a operacionalização da busca. Além disso, apesar de existir um interesse amplo sobre a questão habitacional, poucos trabalhos se debruçam essencialmente na temática que é escopo dessa pesquisa. Aplicados os filtros de seleção, apenas 75 artigos correspondiam ao pretendido, necessitando aplicar os filtros de inclusão e exclusão.

O pesquisador opta, no âmbito dessa pesquisa, por não aplicar uma seleção predeterminada de fontes de busca, inicialmente. Na tentativa de reconhecer a própria subjetividade, o pesquisador pretendeu não criticar, a partir de convenções estabelecidas, o conteúdo do trabalho apenas pelo local onde estava disponível. É fato que diversos indícios ajudam a estabelecer uma categorização das publicações, seja qualitativamente, pela reputação dos periódicos e dos autores, seja quantitativamente, pelo número de citações ou pela relevância determinada por

¹⁶ Foram aplicados os filtros nessas plataformas, tanto para validar e legitimar a busca, quanto para expandir o portfólio de trabalhos. Os trabalhos foram catalogados e selecionados em planilha do *Excel*, por não terem possibilidade de exportação de dados para o *EndNote*.

¹⁷ Essa plataforma não foi utilizada por não ter acesso gratuito/autorizado disponível na realização desta etapa.

fatores matemáticos ou ainda por revisões por pares, revisões cegas e outras ferramentas que reduzam a parcialidade da avaliação. De qualquer forma, não há uma determinante de que não existam bons trabalhos fora do eixo “de elite”. Obviamente as plataformas que dispõem desses recursos facilitam as atividades do pesquisador, mas as demais plataformas contribuem para a formação de um arcabouço teórico e a ampliação da possibilidade de perspectivas a serem consideradas. Para a plataforma *Google Scholar* foi utilizado o *software Harzing's Publish or Perish* em apoio ao trabalho de seleção, por meio das ferramentas disponíveis para cálculo e análise de número de citações, número de publicações do mesmo autor e os índices *h-index* e *g-index*. Nesta primeira etapa foram selecionados os artigos com número de citações superior a três por ano, portanto, foram acolhidos 34 trabalhos, posteriormente avaliados em relação ao seu conteúdo. A Figura 3 apresenta uma captura da tela principal do *software*, com um exemplo dos resultados obtidos após a aplicação dos termos e *string* de busca:

Figura 3 - Tela de resultados do Harzing's Publish or Perish

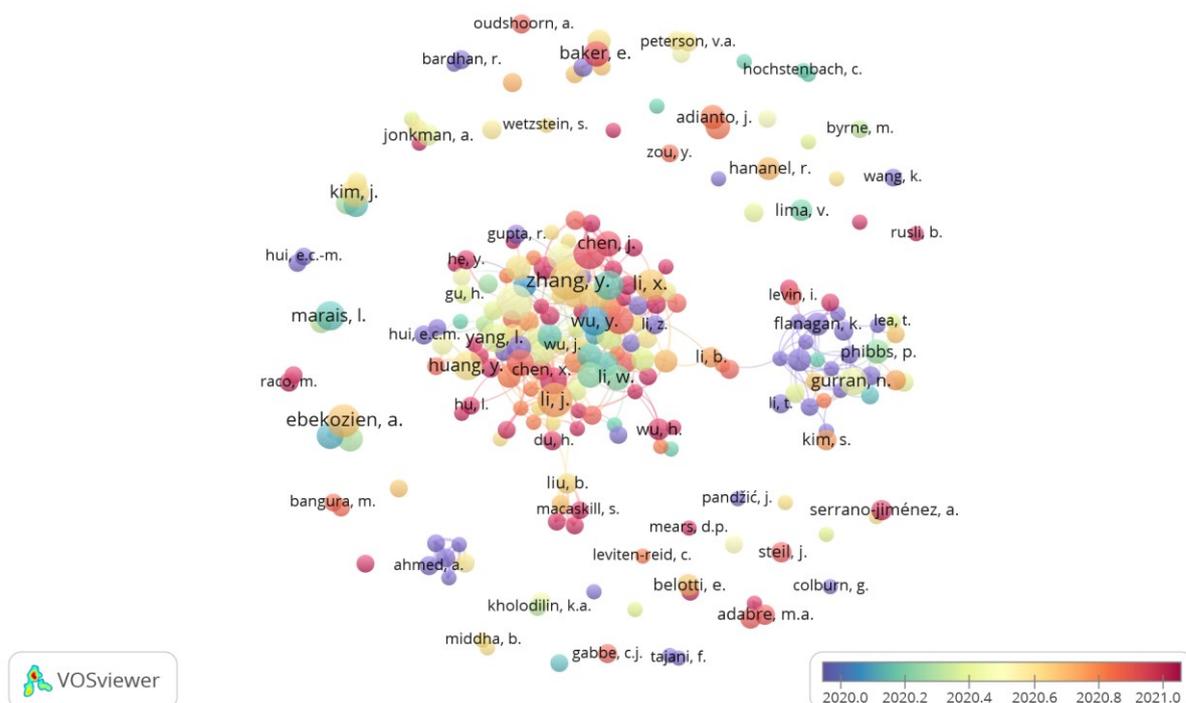
Cites	Per year	Rank	Authors	Title	Year	Publication	Publisher	Type	
<input checked="" type="checkbox"/>	4	4.00	19	E Eerola	2021	Low-income housing policies: aff...	ssb.brage.unit.no	PDF	
<input checked="" type="checkbox"/>	3	1.50	20	C Coscia, S Muker...	2020	Enhancing the sustainability of so...	mdpi.com		
<input checked="" type="checkbox"/>	5	2.50	21	K Moran-McCabe,...	2020	Mapping housing laws in the Uni...	journals.lww.com		
<input type="checkbox"/>	0	0.00	22	I Levin, AM Santia...	2022	Creating mixed communities thr...	Taylor & Francis		
<input checked="" type="checkbox"/>	1	1.00	23	L Gonzalez, F Lima...	2021	Improving public housing policie...	journals.sagepub.com		
<input type="checkbox"/>	0	0.00	24	AA Shahraki	2021	Housing policies with case studies	emerald.com		
<input checked="" type="checkbox"/>	5	2.50	25	D Susanto, E Nura...	2020	Rethinking the minimum space s...	Journal of Housing and th...	Springer	
<input checked="" type="checkbox"/>	13	4.33	26	TC Pinto, I Guerra	2019	Housing policies, market and ho...	Cidades. Comunidades e ...	journals.openedition.org	HTML
<input checked="" type="checkbox"/>	2	1.00	27	J Sette Whitaker F...	2020	Housing policies and the roles of ...	Environment and ...	journals.sagepub.com	
<input checked="" type="checkbox"/>	7	3.50	28	A Shirvani Dastger...	2020	Reforming housing policies for th...	Sustainability	mdpi.com	
<input checked="" type="checkbox"/>	4	2.33	29	MA Fernandez	2019	An exploration of affordable hou...	knowledgeauckland.org.nz	BOOK	
<input checked="" type="checkbox"/>	7	2.00	30	JG Yunda, O Cebal...	2020	The challenge of low-income ho...	Housing ...	Taylor & Francis	
<input checked="" type="checkbox"/>	h 19	19.00	31	C Oldman	2021	Housing policies for older people	The Housing Crisis	taylorfrancis.com	
<input checked="" type="checkbox"/>	4	2.00	32	J Peltomaa, H Mel...	2020	Housing managers as middle act...	Building Research & Infor...	Taylor & Francis	
<input checked="" type="checkbox"/>	13	4.33	33	F Figari, K Hollan, ...	2019	Recent changes in housing polici...	Sexual Abuse	ecomstor.eu	
<input checked="" type="checkbox"/>	17	5.67	34	KM Socia, CP Du...	2019	Turning a blind eye: Public suppo...	Sexual Abuse	journals.sagepub.com	
<input type="checkbox"/>	0	0.00	35	O Ali	2022	On the Impact of Federal Housin...	AEA Papers and Proceedi...	aeaweb.org	
<input checked="" type="checkbox"/>	1	1.00	36	D Bink, B Ferra...	2021	Local housing markets and local...	International Journal of H...	Taylor & Francis	

Fonte: Elaboração própria (2022).

As plataformas *Web of Science*, *Scopus* e *Science Direct* foram utilizadas prioritariamente, por disporem de recursos similares, que possibilitam um refinamento semelhante dos trabalhos. Além disso, possibilitam a exportação de dados em diversos formatos, inclusive o *RIS*, que é utilizado pela plataforma *EndNote* para catalogação das referências. A plataforma *EndNote* compila, filtra, analisa e apresenta as informações de forma simples e intuitiva, contribuindo para a exclusão de documentos duplicados, separação em grupos e formatação de citações e referências, entre outras funções. Por esse motivo, optou-se em utilizá-la preferencialmente em detrimento das planilhas do *Excel* que demandam mais esforço

mecânico do pesquisador e resultam menos possibilidades de uso. Nessa etapa, os arquivos *RIS* foram submetidos à análise na plataforma VOSviewer para identificar algumas correlações possíveis. A Figura 4 apresenta a dispersão dos autores e, por consequência, a formação de clusters:

Figura 4 - Dispersão dos autores



Fonte: Elaboração própria (2022).

Da observação da Figura 4 é possível depreender que ocorre a formação de *clusters* de conhecimento, no qual os autores se referenciam entre si. Dentre esses *clusters*, cinco representam um agrupamento de mais de dez autores. O primeiro reúne 35 autores, o segundo, 30, o terceiro, quarto e o quinto agrupam 20, 16 e 12, respectivamente. Adicionalmente, a Figura 5 demonstra graficamente a separação dos artigos por período de publicação. Com relação ao conteúdo dos trabalhos, o VOSviewer produz um elemento gráfico que relaciona as palavras mais frequentes no conjunto de trabalhos selecionado. As Figura 5 e Figura 6 apresentam o conjunto de palavras e suas ligações:

propósitos dessa pesquisa como não é possível garantir que todos os trabalhos de arquitetura fogem do objetivo central pretendido.

O critério de seleção CS1 parte de uma amplitude temporal reduzida. Como a pesquisa teve início em 2020 e conclusão em 2022, poderiam ter sido considerados os trabalhos publicados entre 2015 e 2022, se utilizado o *default* de 5 anos. Porém, a pandemia de COVID-19 impactou e modificou significativamente o direcionamento das produções acadêmicas sobre políticas habitacionais e até mesmo a percepção social do tema. Sem investir em confabulações, é notável um movimento de interesse pela questão habitacional derivada do imperativo “fique em casa!”, difundido pelas medidas de isolamento social. Assim, ao reduzir esse intervalo, é possível capturar o que de mais relevante se construiu a partir desse fenômeno *sui generis* e, ainda, abranger as observações anteriores, assegurando um contraponto mais próximo ao “normal” (ou o “antigo normal”). O Quadro 17 apresenta o total de documentos selecionados por ano:

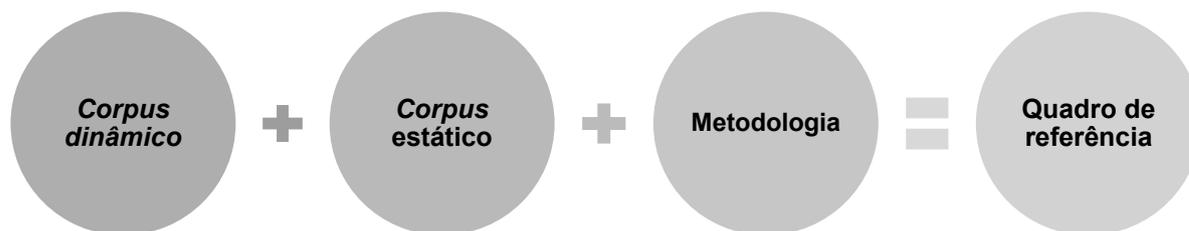
Quadro 17 - Publicações selecionadas por ano

	2019	2020	2021	2022 ¹⁸	Total
Quantidade	48	57	48	21	174
Relativo	27,6%	32,75%	27,6%	12%	100%

Fonte: Elaboração própria (2022).

Os artigos selecionados pela revisão de literatura compõe o estado da arte ou *corpus* dinâmico e tem por objetivo manter uma estrutura lógica e atualizada na pesquisa (GALVÃO; RICARTE, 2020). As obras de teoria de base utilizadas nesse trabalho foram selecionadas pela frequência que aparecem nas obras atuais, demonstrando que suas ideias perduram no tempo e, mesmo após diversas inflexões, continuam relevantes e sendo colocadas a prova constantemente, compondo o *corpus* estático de referência (BOLSON, 2020). Para a elaboração da proposta metodológica foram utilizadas, da mesma forma, obras de referência que conduzem as investigações nas ciências sociais aplicadas. A Figura 7 apresenta a composição de obras utilizadas, de acordo com sua utilização: *corpus* dinâmico, *corpus* estático e metodologia:

¹⁸ Inclui publicações referenciadas como 2023.

Figura 7 - Composição do referencial teórico

Fonte: Elaboração própria (2022).

O critério de seleção CS2 considera que artigos publicados em periódicos possuem atributos que conferem cientificidade a pesquisa. Em um primeiro teste foram excluídos os artigos de revisão, para aceitar apenas os trabalhos que incluíam algum tipo de ineditismo. Porém, com o desenvolvimento do trabalho e uma primeira leitura dos materiais selecionados, passou a ter evidência a construção de categorias para a análise de conteúdo indutiva. Nesse sentido, os artigos de revisão são úteis, por serem essencialmente desenvolvidos a partir de categorizações e construções intelectuais ordenadas. Portanto, ajudam a fundamentar e estabelecer uma lógica nas categorias produzidas no âmbito dessa pesquisa.

O critério CS3 tem caráter instrumental. Os idiomas selecionados são os de maior familiaridade para o pesquisador. Evitam, desta forma, a necessidade de tradução, o que reduz as possibilidades de interferência na interpretação e no sentido da comunicação. A língua inglesa é evidente como padrão na distribuição de publicações internacionais, o que a torna indispensável para acessar o maior número de trabalhos. Apesar do critério possibilitar três idiomas, todos os trabalhos selecionados foram escritos majoritariamente na língua inglesa. Após a aplicação de todos os critérios, 2 trabalhos foram redigidos em espanhol, 13 em português e 138 em inglês. O fato de que mais de 90% dos trabalhos foram escritos em inglês não significa que foram produzidos em países anglófonos, como demonstra a Figura 8:

Figura 8 - Mapa dos artigos selecionados

Fonte: Elaboração própria (2022).

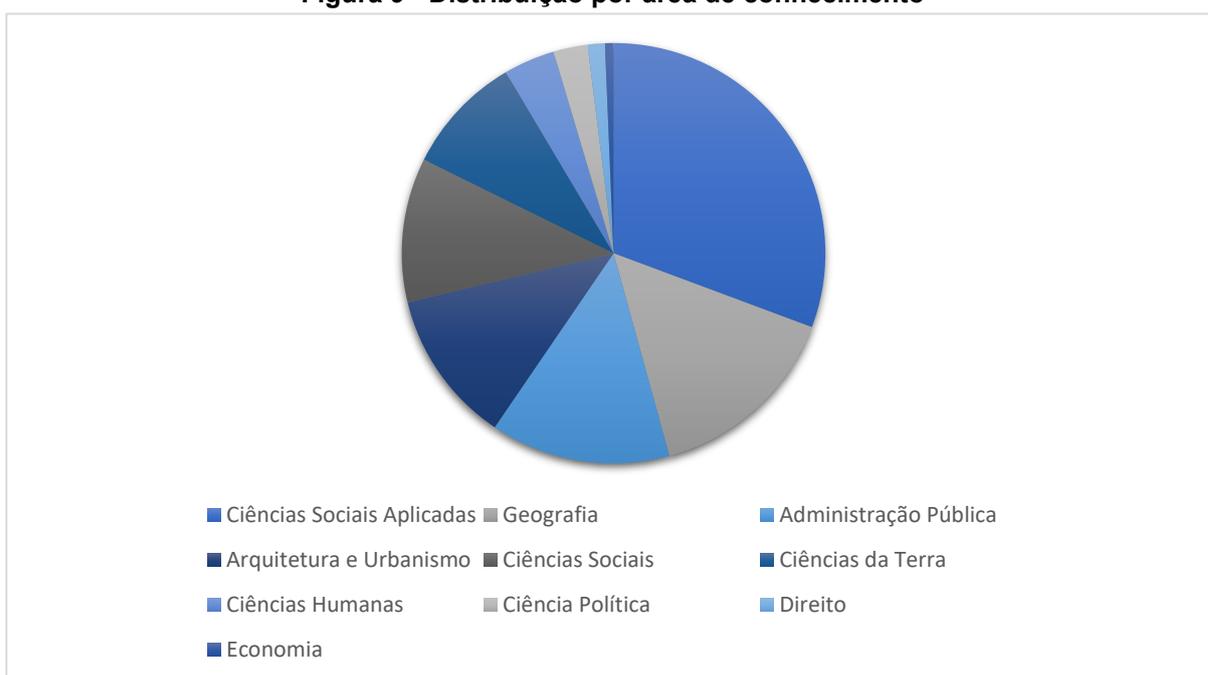
Quanto mais intenso o tom de verde, maior o número de trabalhos relacionados a este país. Estudos comparativos entre dois ou mais países, em que os autores são filiados a instituições de cada um deles, são considerados na contagem em todos os locais. A contagem é referente ao local de interesse de trabalho, não necessariamente ao local onde foi publicado.

Os critérios de inclusão e exclusão são aqueles que contribuem para o refinamento da amostra bruta. São esses critérios que possibilitam ao autor selecionar os trabalhos mais aderentes ao escopo da sua pesquisa, seguindo parâmetros pré-estabelecidos. Como a revisão passou por vários testes até chegar ao padrão final, alguns critérios de inclusão e exclusão foram modificados, incluídos ou excluídos. Alguns dos critérios parecem se repetir ou deveriam ter sido filtrados em etapas anteriores. De fato, isso ocorre, mas por decisão do pesquisador esses critérios foram mantidos para garantir que a subjetividade da interpretação fosse reduzida; por exemplo, a própria definição dos termos deveria excluir trabalhos que não envolvam políticas públicas levadas a cabo pela administração pública direta, mas em algumas situações os termos apareciam discretamente no resumo.

O CI1 envolve a aceitação de apenas trabalhos que se apresentem em formato científico. O CI2 foi ajustado para incluir estudos primários e secundários (artigos de revisão). Da mesma forma, o CI3 foi alterado para incluir artigos de revisão além dos

estudos que apresentem um estudo de caso. Um dos mais importantes critérios é o CI4, por selecionar os trabalhos que abrangem estudos que envolvem a participação Estatal na solução de um problema público. O CI5 é um critério bastante útil por filtrar os trabalhos que utilizem ou apresentem técnicas, modelos e métodos, critérios ou outras iniciativas de avaliação de políticas de habitação. O CI6 seleciona os trabalhos que proponham alguma forma de solução ao problema habitacional, inclusive em artigos de revisão. O CI7 não pôde ser aplicado a todos os trabalhos em razão da indisponibilidade da informação, mas diz respeito à revisão por pares, que atribui um reforço de legitimidade ao material. Por fim, o CI8 é um dos mais complexos e que demandam esforço pela dificuldade em determinar quais grandes áreas produzem os trabalhos relevantes sobre o tema; é útil para selecionar as áreas mais aderentes à pesquisa. A Figura 9 apresenta um resumo das grandes áreas, conforme distribuição demonstrada nas bases de conhecimento:

Figura 9 - Distribuição por área de conhecimento



Fonte: Elaboração própria (2022).

As áreas com maior número de trabalhos selecionados foram. Respectivamente: Ciências Sociais Aplicadas (31%), Geografia (15%) e Administração Pública (14%). Esse resultado é um preditor dos conteúdos selecionados e demonstra a ligação da questão habitacional com a questão urbana, e com os estudos da administração pública, mas reforça o sentido interdisciplinar pelo assunto. A aplicação dos critérios, obviamente, contribuiu para reduzir o número de

trabalhos que se afastam da temática central, portanto, os trabalhos selecionados são, assim como esta pesquisa, prioritariamente, alinhados ao planejamento urbano e a administração pública.

Os critérios de exclusão são os que apontam os trabalhos que não serão capazes de contribuir com o escopo da pesquisa. O CE1 exclui trabalhos que não envolvem claramente a administração pública. O CE2 elimina obras que não propõem a ação da administração pública direta. O CE3 desconsidera estudos que, apesar de tratarem do tema “habitação”, envolvam outras dimensões, exclusivamente, ou seja discorrem sobre a qualidade do edificado, a historiografia ou a preservação da memória, os padrões arquitetônicos, as questões das engenharias, entre outros. O CE4 exclui materiais incompletos com resumos e palestras ou que se apresentem em formatos alternativos, como *podcasts*, aulas, apresentações em conferências etc. O CE5 é um critério instrumental, posto que a impossibilidade de acesso é uma restrição que foge do controle do pesquisador. O CE6 é um critério hierárquico-procedimental, pois considera que os trabalhos de conclusão de curso e dissertações não podem ser utilizados no âmbito dessa pesquisa. O CE7 considera que materiais republicados podem ou não ter sido atualizados e não havendo clareza sobre a atualização, não podem ser utilizados. O CE8 é complementar ao CE7, mas ao contrário de imediatamente incluir obras, esse critério automaticamente exclui trabalhos de áreas que distam enormemente do ponto central desta pesquisa, como física, astronomia e medicina, por exemplo. O CE7 e o CE8 são os últimos critérios utilizados, pois, se aplicados incorretamente, causam a exclusão de trabalhos que poderiam ser úteis. Como exemplo, a geografia: os estudos de Milton Santos na geografia humana são intimamente ligados ao conteúdo social da política de habitação; a geografia física pode tratar do uso e ocupação do solo em uma observação útil para o conteúdo dessa pesquisa ou assumir uma perspectiva essencialmente ligada às irregularidades do terreno.

Como resultado dessa etapa, há uma redução na quantidade de documentos selecionados para leitura, conforme Quadro 18:

Quadro 18 - Resultado quantitativo da Busca

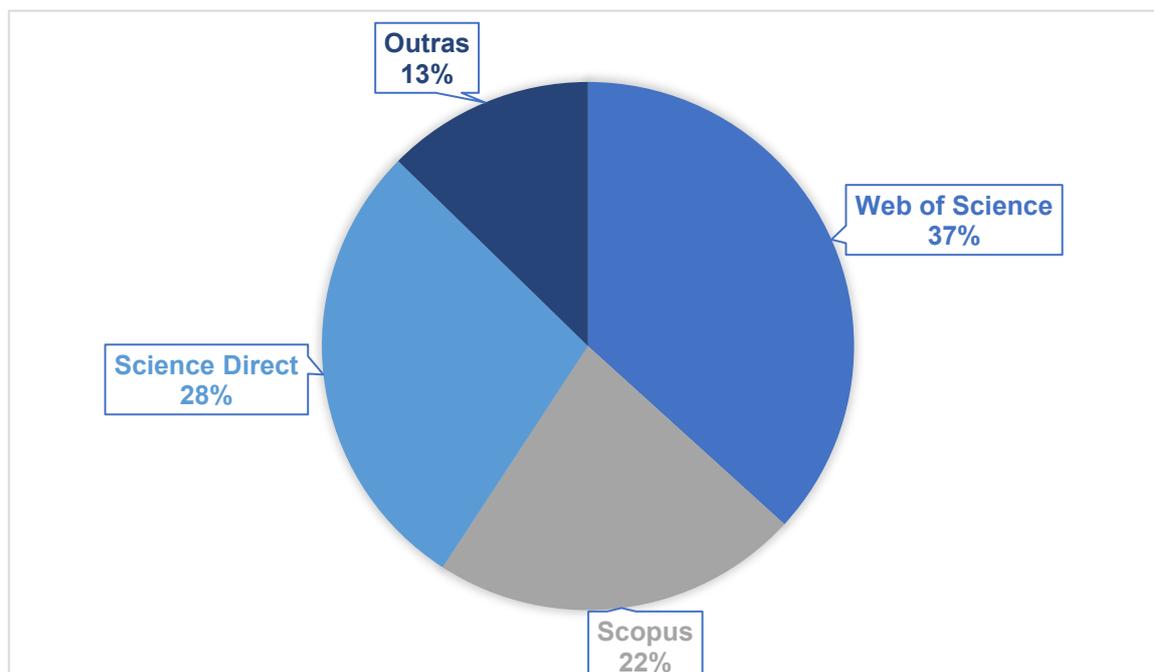
Base	Aplicação dos termos	CS1	CS2	CS3	CI	CE
<i>Web of Science</i>	4.113	1.189	1.044	1.008	294	64
<i>Scopus</i>	7.102	1.495	1.401	1.334	465	39
<i>Science Direct</i>	5.107	1.145	1.060	1.019	142	49
<i>Scholar Google</i>	-	-	-	-	-	22
<i>Redalyc</i>	-	-	-	-	-	
<i>Scielo</i>	-	-	-	-	-	
<i>b-on</i>	-	-	-	-	-	
<i>CAFe</i>	-	-	-	-	-	
<i>ProQuest</i>	-	-	-	-	-	

Fonte: Elaboração própria (2022).

A Figura 10 apresenta o total de artigos selecionados, de acordo com a base de dados de origem, após a aplicação de todos os critérios:

¹⁹ Não possui a opção para seleção de idioma.

Figura 10 - Fontes dos trabalhos selecionados



Fonte: Elaboração própria (2022).

Cabe destacar que alguns dos trabalhos estavam disponíveis em mais de uma base de dados e foram excluídos na ordem em que as repetições ocorriam no processo de seleção. Assim, se o trabalho estava disponível na base de dados *Web of Science*, então seria excluído da lista de trabalhos da base *Scopus* e assim sucessivamente. Os *strings* de busca estão descritos no Quadro 19:

Quadro 19 - Strings de busca utilizados em cada base

Base de dados	String de busca
<i>Web of Science</i>	"housing policy" (Tópico) OR "housing policies" (Tópico) and 2019 or 2020 or 2021 or 2022 (Anos da publicação) and Artigos or Artigos de revisão or Capítulos de livros (Tipos de documento) and English or Spanish or Portuguese (Idiomas) and Todos de acesso aberto (Acesso Aberto) and Urban Studies or Regional Urban Planning or Geography or Social Sciences Interdisciplinary or Business or Demography or Multidisciplinary Sciences or Geosciences Multidisciplinary or History Of Social Sciences or Social Sciences Mathematical Methods or Social Issues or Social Work or Development Studies or Public Administration or Political Science or Sociology or History or Law or Management or Business Finance or Health Policy Services or Ethnic Studies or Family Studies or Humanities Multidisciplinary or International Relations or Social Sciences Biomedical or Area Studies (Categorias da Web of Science)
<i>Scopus</i>	(TITLE-ABS-KEY ("housing policies") OR TITLE-ABS-KEY ("housing policy")) AND (LIMIT-TO (PUBYEAR , 2022) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2021) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2020) OR LIMIT-TO (PUBYEAR , 2019)) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "ch") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "re") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "bk")) AND (LIMIT-TO (LANGUAGE , "English") OR LIMIT-TO (LANGUAGE , "Spanish") OR LIMIT-TO (LANGUAGE , "Portuguese")) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA , "SOCI") OR LIMIT-TO (SUBJAREA , "BUSI") OR LIMIT-TO (SUBJAREA , "EART") OR LIMIT-TO (SUBJAREA , "DECI") OR LIMIT-TO (SUBJAREA , "MULT")) AND (LIMIT-TO (OA , "all"))

(continua)

Base de dados	String de busca
<i>Science Direct</i>	Types=openaccess&articleTypes=REV%2CFLA%2CCH&q="housing%20policy"%20OR%20"housing%20policies"&show=100&subjectAreas=3300%2C1400%2C1900&years=2019%2C2020%2C2021%2C2022
<i>G. Scholar</i>	N/A
<i>Redalyc</i>	N/A
<i>Scielo</i>	N/A
<i>b-on</i>	N/A
<i>CAFe</i>	N/A
<i>ProQuest</i>	N/A

Fonte: Elaboração própria (2022).

Okoli (2019) considera que a extração de dados é um momento determinante para a revisão sistemática da literatura. Essa importância decorre da possibilidade de codificar os conceitos extraídos da teoria, conforme defender o autor, que utiliza, assim como muitos outros autores (MELO; 2019; RESENDE *et al.* 2021; SILVA, 2017), o modelo proposto por Kitchenham e Charters (2007) para esta etapa. Por outro lado, para muitos autores (GALVÃO; RICARTE, 2020; McCARTNEY *et al.* 2019) essa etapa é subsumida a outras etapas, considerada intrínseca ao trabalho de pesquisador e que não demanda uma sistematização própria (OKOLI, 2019). Para esse trabalho, a extração de dados foi realizada de forma integrada as outras etapas, mas considerando o modelo de Kitchenham e Charters (2007) para a codificação e avaliação de qualidades dos artigos retirados de bases secundárias. A estratégia de extração de dados é apresentada no Quadro 20:

Quadro 20 - Estratégia de Extração de Dados

Fase 1	Definição da Estratégia de Busca
	Busca Automática com critérios de seleção
	Lista com resultados
Fase 2	Aplicar critérios de inclusão e exclusão
Fase 3	Identificar potencial por meio de título e resumo
	Classificação e categorização
Fase 4	Avaliação de Qualidade

Fonte: Elaboração Própria (2022).

Na sequência, os trabalhos selecionados foram classificados em uma ID própria, categorizados e preparados para a Avaliação de Qualidade. A Avaliação de

Qualidade seguiu o modelo proposto por Kitchenham e Charters (2007), explicado e aplicado nos trabalhos de Melo (2019) e Resende *et al.* (2021). Para os documentos selecionados nas bases primárias, os critérios básicos foram o índice JCR e o número de citações e referências utilizadas; para os documentos selecionados em bases secundárias, o principal método utilizado foi a Avaliação de Qualidade, priorizando a seleção de trabalhos aderentes ao escopo da pesquisa e com uma estrutura técnica apropriada (RESENDE *et al.*, 2021). Para essas fontes, foram atribuídos conceitos, conforme a avaliação do pesquisador: 0, para quando não o trabalho não corresponde ao exigido no critério, 0,5 para quando a aderência é mediana e 1 para quando o trabalho alcança o necessário em sua totalidade. Os critérios para avaliação e a explicação do que está sendo avaliado estão apresentados Quadro 21:

Quadro 21 - Avaliação da Qualidade dos Estudos

Quanto ao objetivo	Está clara a declaração de objetivos?
Quanto ao contexto	O contexto em análise está suficientemente detalhado?
Quanto ao projeto de pesquisa	As escolhas metodológicas estão adequadas aos objetivos e resultados?
Quanto ao tipo de estudo	A abordagem está claramente definida?
Quanto a amostragem	Os casos são representativos e passíveis de replicação?
Quanto à coleta de dados	Os critérios para a coleta de dados estão claramente definidos?
Quanto à análise de dados	Os dados foram submetidos a uma análise criteriosa?
Quanto à reflexividade	O pesquisador se preocupou em reduzir a subjetividade do estudo?
Quanto aos resultados	Os resultados são claros e adequados a proposta de estudo?
Quanto ao valor da pesquisa	Os resultados têm aplicação prática prevista e/ou estão em consonância com a realidade dos fatos?

Fonte: Elaboração própria (2022).

O resultado da avaliação de qualidade dos trabalhos é exemplificado na Figura 11:

Figura 11 - Resultado da avaliação de qualidade

ID	ANO	OBJETIVO	CONTEXTC	PROJETO	TIPO	AMOSTRA	COLETA	ANÁLISE	REFLEXIV	RESULT	VALOR	CITAÇÕES	RESULTADCC	CLASSIFICAÇÃO
432	2021	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
121	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
220	2019	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
1	2022	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
23	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
47	2021	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
122	2021	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
123	2021	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
79	2019	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
100	2021	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
80	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
81	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
5	2021	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
407	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
44	2019	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
349	2021	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
289	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
11	2021	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO
309	2019	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	SELECIONADO

Fonte: Elaboração própria (2022).

4.4 Análise de Conteúdo

Uma técnica de análise de dados é, em essência, uma metodologia de interpretação. Assim, a técnica de análise de dados é uma sistematização de procedimentos que decodificam dados brutos e os interpreta, conferindo sentido a eles. A análise de conteúdo é amplamente utilizada nas pesquisas qualitativas em razão da acurácia das interpretações resultantes (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). Segundo Marconi e Lakatos (2021, p.223), a análise de conteúdo “permite a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da comunicação”. De mesmo modo, Berelson (1952) citado em Gil (2019, p.152) acrescenta que a análise de conteúdo é uma técnica de investigação que “através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação dessas mesmas comunicações”.

Ainda que elementos da análise de conteúdo já estivessem presentes em diferentes estudos e o princípio do uso desta técnica esteja ligado à psicanálise e aplicado a materiais jornalísticos, é a partir da notável publicação de Bardin (1977) que a técnica, princípios e conceitos fundamentais foram ordenados e passaram a ser amplamente utilizados, tanto para pesquisas qualitativas quanto quantitativas. Por seu reconhecimento científico-acadêmico, o método e nomenclaturas utilizados por Bardin

(2020) conduzirão essa pesquisa. A análise de conteúdo utiliza raciocínio indutivo, pelo qual temas e categorias emergem dos dados por meio de um exame criterioso e por constantes comparações. É utilizada para fins exploratórios e de verificação, confirmando suposições (VERGARA, 2015).

A análise de conteúdo tem por objetivo compreender criticamente o sentido das comunicações, em seu conteúdo manifesto ou latente e, ainda, as significações explícitas ou ocultas (TRIVIÑOS, 2015). A utilização dessa técnica tem como pressuposto que o investigador normalmente se atenha apenas ao conteúdo manifesto da comunicação, mas que, na verdade, seja capaz de aprofundar sua análise para desvendar, também, o seu conteúdo latente (CHIZZOTTI, 2017). O objetivo é ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados, a partir de uma busca sistemática por reduzir o papel da interpretação do pesquisador na análise (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). É no conteúdo latente que o investigador encontrará as ideologias e tendências não-expressas dos fenômenos sociais que se analisa (CHIZZOTTI, 2017; TRIVIÑOS, 2015).

Por se tratar de um exame sistemático e criterioso de uma comunicação, a análise de conteúdo evidencia o rigor objetivo que é exigido de um procedimento científico. Ao mesmo tempo, não consiste em um modelo rígido e exato, portanto abre espaço para a riqueza da subjetividade. Desse modo a análise de conteúdo supera o senso comum e alcança o rigor científico, flexibilizando as decisões ao contexto em análise (BARDIN, 2020). Em função da complexificação dos problemas sociais, a análise de conteúdo, enquanto método de investigação, é constantemente atualizada, renovada e aplicada para o enfrentamento de problemas de ordem sociológica, psicológica, histórica, política, entre outros. Mesmo que o investigador tenha por objetivo utilizar a análise de conteúdo para reduzir a subjetividade, a interpretação dos dados não possibilita uma leitura neutra. A comunicação é carregada de simbolismos aos quais o investigador busca conhecer e compreender (MORAES, 1999).

A análise de conteúdo tem como objetivo a construção de um modelo para descrição do fenômeno de forma conceitual (ELO; KYNGÄS, 2008). Para realizar a análise de conteúdo é importante conhecer seu método e suas técnicas. A estratégia utilizada para essa investigação é a categorização (SILVA; HERNÁNDEZ, 2020). O método diz respeito aos passos a serem levados a cabo sequencial e sistematicamente, que se condensam em três fases: pré-análise, exploração do material (contém as etapas codificação e categorização) e tratamento dos resultados

obtidos e interpretação (contém a etapa inferência). As técnicas são as diferentes formas de aplicação a partir das fontes de referência e dos resultados esperados (BARDIN, 2020). Elo e Kyngäs (2008) consideram que, normalmente, a análise de conteúdo se organiza seguindo três fases: preparação, organização e relatório.

A análise de conteúdo ocorre por um processo indutivo e por um processo dedutivo (ELO; KYNGÄS, 2008). Segundo os autores, a análise de conteúdo pelo processo indutivo inclui a codificação aberta, a criação de categorias e a abstração. Para o processo indutivo, nessa pesquisa, a análise de conteúdo foi utilizada para construção de um modelo teórico-conceitual, evidenciado a partir de um constructo de temáticas encontradas na revisão sistemática de literatura e validado pela comparação com outros modelos de análise de políticas públicas e do relatório da Nova Agenda Urbana (ONU, 2017), documento norteador das políticas de habitação em âmbito internacional (GORTZ-BONALDO, 2021). O processo indutivo foi realizado com o auxílio de programas e *softwares* nas fases de codificação aberta, criação de categorias e abstração. O *software Mendeley Desktop* foi utilizado na codificação aberta, pela contagem de frequência de termos no título, resumo e palavras-chave do *corpus* dinâmico dessa pesquisa e pela aplicação de marcações durante a leitura. Para a criação de categorias foi utilizado o *software MAXQDA 2022*, que dispõe de diversas ferramentas, úteis tanto para o processo indutivo quanto dedutivo. Por fim, para a abstração, as categorias e subcategorias foram definidas pelo agrupamento de termos com conteúdo característico, conforme orientam Elo e Kyngäs (2008). Para essa etapa, utilizou-se o *software MAXQDA 2022* e o programa *Microsoft Excel*, em que os dados foram tratados repetidas vezes a fim de refinar o resultado.

Tanto para o processo indutivo quanto para o processo dedutivo, um processo anterior é necessário: definir o tema e problema de investigação e planejar a revisão sistemática de literatura capaz de dar respostas ao problema e alcançar os objetivos da pesquisa (GORTZ-BONALDO, 2021). As decisões a esse respeito, para essa investigação, estão detalhadas no início do Capítulo 4 e nos tópicos 4.1 e 4.2 (VERGARA, 2015). A fase da pré-análise é, em síntese, o momento de organização do material coletado. Nessa fase é realizada a leitura flutuante do material reunido na etapa da coleta de dados para o investigador tomar conhecimento sobre o assunto (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). A leitura flutuante permite ao investigador formular os objetivos da pesquisa, delinear hipóteses e definir o *corpus* da investigação, que é a especificação do campo no qual o investigador deve direcionar sua atenção

(TRIVIÑOS, 2015). Nessa pesquisa, a pré-análise foi realizada durante a revisão sistemática de literatura, em paralelo a busca nas bases de dados, a avaliação de qualidade e a leitura flutuante dos trabalhos.

O próximo passo é a submissão dos documentos ao processo de unitarização, ou seja, a definição das unidades de registro e contexto. A unidade de registro, também chamada de unidade de análise, é o elemento unitário de conteúdo a ser, na sequência, submetido à classificação (BARDIN, 2020). Podem ser palavras, frases ou temas contidas em um documento. A unidade de registro é então individualizada e isolada, de forma que possam entendidas fora do contexto original, mas que contenham um significado completo em si (MORAES, 1999). Para codificar a unidade de registro usa-se a unidade de contexto. A unidade de contexto diz respeito ao segmento da mensagem, com dimensões superiores à unidade de registro, que viabiliza a compreensão da sua significação exata. Ao se utilizar um segmento de mensagem expandido, a possibilidade de se afirmar valores e atitudes é expandida, da mesma forma que os custos, como o tempo empreendido, são também acrescidos (BARDIN, 2020). Nesse sentido, a utilização do *software* MAXQDA 2022 reduziu o tempo empreendido pelo pesquisador no processo de codificação e categorização.

Segundo Bardin (2020), alguns elementos são indispensáveis para a análise de conteúdo e devem ser suficiente e rigorosamente detalhados, para reduzir a subjetividade, elemento mais crítico na pesquisa qualitativa. A autora descreve a *unidade de registro* como a unidade de significação codificada, podendo variar em dimensão em natureza, como cerne da categoria de análise. Como *unidade de contexto*, a autora define a unidade de compreensão, o segmento completo e explicativo da unidade de registro que objetiva esclarecê-la. Ainda, as categorias são divididas em uma mais ampla, extraída da revisão de literatura, aqui derivada da revisão sistemática de literatura e validada pela pesquisa documental, chamada de categoria de contexto, e uma mais específica, de caráter mais técnico, ferramenta para a análise de conteúdo, chamada categoria de análise (BARDIN, 2020). A elaboração de categorias deve observar alguns princípios, determinantes da qualidade do resultado a ser obtido: devem ser mutuamente excludentes, devem ter homogeneidade, devem ser pertinentes, devem ser objetivas e fiéis e devem ser produtivas (no volume de inferências e novas hipóteses) (BARDIN, 2020). Um quadro

sintético foi elaborado para orientar a execução sequencial das fases de análise de conteúdo pertinentes a essa pesquisa, conforme apresentado na Figura 12:

Figura 12 - Estrutura da análise de conteúdo



Fonte: Elaboração própria (2022).

A definição de categorias para a análise de conteúdo, para essa pesquisa, deriva da revisão sistemática da literatura, conforme mencionado anteriormente. Porém, para atingir esse propósito, são necessários alguns passos. O primeiro é a codificação aberta, que toma corpo a partir do momento mais inicial da leitura, com a sugestão de temas pertinentes. Nesta etapa, são destacados os trechos posteriormente utilizados como unidade de contexto. Sistemáticamente foi realizada a codificação automática, por meio de respostas fornecidas pelos *softwares* MAXQDA 2022, *Mendeley Desktop* e *VOSviewer*. Nesses *softwares*, os dados são condensados e a frequência de palavras demonstra os temas em evidência no conjunto do *corpus dinâmico*. A categorização foi realizada com o auxílio de *softwares* e programas, de forma retroalimentada, na tentativa de refinar os resultados até alcançar a definição

das categorias de análise, observando os critérios semântico e léxico. Por fim, todo o conjunto de categorias e subcategorias é definido e o tema geral se torna evidente. O Quadro 22 apresenta um exemplo da primeira preparação de termos para a análise de conteúdo:

Quadro 22 - Resultados preliminares da codificação

Tipo de urbanização	Exclusão	Nível de governo	Tipo de destinatário
<i>green space availability</i>	<i>Deprivations</i>	<i>central-local</i>	<i>post-socialist cities</i>
<i>urban</i>	<i>Slums</i>	<i>local</i>	<i>same-sex couples</i>
<i>land conservation</i>	<i>Disparities</i>	<i>European cities</i>	<i>young adult</i>
<i>empty houses</i>	<i>Microscale socioeconomic inequalities</i>	<i>districts in Japan</i>	<i>low-income</i>
<i>green space availability</i>	<i>residential segregation</i>	<i>intermediate Chilean city</i>	<i>Intergenerational transfers</i>
<i>land for housing</i>	<i>Patterns of distributive justice</i>	<i>community</i>	<i>middle class families</i>
<i>Residential stability</i>	<i>dwelling as difference</i>	<i>National</i>	<i>people without houses</i>
<i>residential development</i>	<i>Residential stability</i>	<i>regional</i>	<i>young adults</i>

Fonte: Elaboração própria (2022).

A partir da aplicação dos critérios semântico e léxico, das etapas de inventário e classificação e da validação dos resultados, a categorização foi definida. O resultado das etapas de organização codificação e categorização estão apresentados no Quadro 23:

Quadro 23 - Definição de unidades de registro e categorias de análise

Nós iniciais	Refinamento e abstração	Unidade de registro	Categoria de análise
<i>Austerity Split-incentives Financialization Household debt Buy-to-let market</i>	Regulação do mercado, especulação imobiliária, oferta e demanda	Estrutura de mercado	Econômicas
		Macroeconomia	
		Microeconomia	
		Doutrina econômica	
<i>Reforms Centralization Welfare-state context Cohesion policy</i>	Grau de liberdade, regime, sistema político, estrutura, desenvolvimento	Classificação do Estado	Políticas e de gestão
		Tipo de política	
		Objetivos	
		Instrumentos	
		Nível de análise	
<i>Measuring Targets and instruments Paradigm shifts</i>	Indicadores, burocracia, programas, recursos	Controle de resultados	Políticas e de gestão
		Orientação do serviço público	
		Descentralização	
		Institucionalidade	
		Jurídico	
<i>Land conservation Residential stability urban precarity Resident Urban Areas</i>	Localização geográfica, vazios urbanos, densidade, periferias, segregação	Localização	Urbanas
		Infraestrutura de serviços	
		Mobilidade/acessibilidade	
		Uso e ocupação do solo	
		Tipo de urbanização	
		Migração	
<i>informal settlements homeownership minimum space standard</i>	Aluguel, informalidade, adequação ao uso, padrões construtivos	Posse	Materiais
		Sentido prioritário	
		Qualidade	
		Construção	
		Propriedade	
<i>green space availability COVID-19 pandemic vacancy crisis</i>	Sustentabilidade, saúde, mudança demográfica, guerras e pandemias	Meio ambiente	Ambientais
		Intersectorialidade	
		Conjuntura	
<i>people without houses declining access direct action Growing Diversity</i>	Movimentos sociais, engajamento, desabrigados, conflitos sociais, classe social	Contexto	Socioculturais
		Inclusão	
		Comportamento dos usuários	
		Grupos prioritários	
		Participação cívica	
		Destinatários	

Fonte: Elaboração própria (2022).

A descrição das categorias de análise está apresentada no Quadro 24:

Quadro 24 - Categorias de Análise

Categoria de Análise	Descrição
Aspectos Econômicos	Relacionado aos investimentos e aspectos financeiros
Aspectos Políticos e de Gestão	Relacionado à estrutura e organização do Estado e aos componentes burocrático e administrativo.
Aspectos Urbanos	Relacionado à dimensão geográfica.
Aspectos Materiais	Relacionado aos componentes físicos.
Aspectos Ambientais	Relacionado a questões de meio ambiente, sustentabilidade e condições intersetoriais.
Aspectos Socioculturais	Relacionado ao comportamento do indivíduo, das relações entre os indivíduos e o comportamento social da coletividade.

Fonte: Adaptado de Holzbach (2012).

As categorias de análise são pormenorizadas em unidades de registro, conforme exemplos presentes no Quadro 25:

Quadro 25 - Subcategorias de análise

Categoria de Análise	Subcategorias	Descrição
Aspectos Econômicos	Investimento	Total de recursos financeiros direcionados à política.
	Política Econômica	Direcionamento estratégico na macroeconomia.
Aspectos Políticos e de Gestão	Espectro Político / Contexto Político	Situação política do país, pautada pela governabilidade.
	Objetivos	O que motiva a decisão de implementação da política?
	Descentralização	Distribuição horizontal e vertical de competências.
	Orientação do Serviço Público	Prestação de serviços na perspectiva de cidadãos, consumidores ou outra.
	Controle de Resultados	Utilização de indicadores, procedimentos burocráticos para verificar o atingimento.
Aspectos Urbanos	Segregação Socioespacial	Reprodução espacial relacionada a fatores econômicos, sociais e raciais.
	Reabilitação Urbana	Restauração da habitação em razão da coletividade.
Aspectos Materiais	Construção	Produção de nova unidade.
	Reforma	Restauração da unidade habitacional.
Aspectos Ambientais	Meio ambiente	Características ambientais, clima.
	Intersetorialidade	Relação com outros setores do governo.
	Conjuntura	Eventos modificadores da política pública.
Aspectos Socioculturais	Público-alvo	Destinatários da política pública.
	Participação Cívica	Engajamento dos cidadãos.
	Ideologias	Valores e princípios envolvidos.
	Contexto Histórico	As origens da configuração social.

Fonte: Elaboração própria (2022).

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO DO BRASIL E DE PORTUGAL: ANÁLISE COMPARATIVA

O período demarcado pela consolidação da Revolução Industrial e que antecedeu a Primeira Guerra Mundial se destacou pelos avanços tecnológicos, pela modificação dos meios de produção e pela consagração do modelo de vida urbano. Esse conjunto de aspectos dinamizou a indústria da construção e o uso de tecnologias construtivas nos países já industrializados (SCHERER, 2007).

Em alguns destes países, a primazia do ponto de vista estético sobre o enfoque urbanístico forjou cidades sujas, sem ventilação e com pouca iluminação, em um ambiente propício para a propagação de doenças (CLAPHAM *et al.*, 1990; GRAFMEYER; AUTHIER, 2015). A compreensão deste risco repercutiu na ordem para despejo, alargamento de ruas, becos e vielas e derrubada de casas e cortiços inserindo práticas higienistas posteriormente replicadas ao redor do mundo e que caracterizaram as primeiras políticas públicas de habitação no Brasil e em Portugal (AGUIAR; FERRAZ, 2021; IHRU, 2007).

Nesta seção, inicialmente será apresentado o contexto internacional, com ênfase nas regiões da América Latina e Europa Ocidental, de modo a destacar as possíveis origens para semelhanças e diferenças entre as políticas de habitação portuguesas e brasileiras. Ainda, são apresentados os tratados e acordos internacionais que fundamentam e condicionam a legislação e as políticas públicas de habitação nos dois países.

Na sequência, será abordado o contexto brasileiro, aprofundando a abordagem na evolução histórica, na regulação vigente, nos atuais instrumentos disponíveis para a promoção da habitação, no desenvolvimento e execução do Programa Minha Casa Minha Vida e, encerrando, no diagnóstico das necessidades habitacionais. Da mesma forma, o contexto português será analisado a partir da descrição da evolução histórica, da regulação vigente, dos atuais instrumentos disponíveis para a promoção da habitação, do desenvolvimento e execução da Nova Geração de Políticas Habitacionais e, encerrando, no diagnóstico das necessidades habitacionais. Para concluir esta seção, os contextos brasileiro e português serão analisados e discutidos comparativamente.

5.1 Contexto Internacional

A problemática que envolve a garantia do direito à moradia e o estabelecimento de políticas de habitação é observada em países da África (JORGE; TIQUE, 2020), no Leste Europeu (FEANTSA, 2003; NATIONS, 2013; POLESE *et al.*, 2014), na Ásia (ATKINSON; BRIDGE, 2004; THAKRAL, 2017; YUE; LEUNG, 2017) e mesmo em países centrais o debate permanece em evidência (AALBERS, 2017; OLSEN; ZABEL, 2015). No contexto da globalização e do que Aalbers (2017) chama de “modo de regulação neoliberal pós-fordista”, os investimentos são direcionados da “economia real” para ativos financeiros (AALBERS, 2017).

Os países periféricos, aqueles que não atingiram o mesmo nível de desenvolvimento dos países centrais, enfrentam as consequências da financeirização enquanto ainda não solucionaram as carências habitacionais anteriores (MELAZZO *et al.*, 2021; SALINAS ARREORTUA; SOTO DELGADO, 2021; TULUMELLO, 2019). Como recordam Whitaker Ferreira *et al.* (2020), a América Latina e o Caribe concentram o mais alto nível de urbanização do sul global e essa urbanização se torna mais dinâmica e acelerada após o segundo pós-guerra, derivada da industrialização tardia destes países, assentada na segregação socioespacial. Monkkonen (2012) argumenta que a segregação socioespacial tem origem já no período colonial e, desde então, nada foi efetivamente realizado para resolver a disparidade social (MONKKONEN, 2012).

Conforme assinalado por Arku (2020), nos países em desenvolvimento²⁰ a provisão de habitação é realizada ou de forma convencional (formal) ou inconventional (informal), sendo que a segunda corresponde a 90% do total de moradias nesse grupo. Esse autor ressalta que, apesar do alto nível de informalidade na provisão de moradias, os países deste grupo privilegiam políticas públicas voltadas ao setor formal. As consequências da provisão informal, conforme destaca Ermínia Maricato (2001), são o agravamento da financeirização da habitação, a insegurança

²⁰ Este é o termo utilizado pelo autor; a depender da linha ideológica ou área de conhecimento, esse termo pode ser substituído por “países emergentes”, “periferia global”, “sul global” entre outras nomenclaturas que descrevem o agrupamento de países de industrialização tardia e que (ainda) não atingiram o nível de riqueza dos países “desenvolvidos” ou “centrais”. Tais termos podem diferir entre si na abrangência.

jurídica dos proprietários e a oportunidade para o setor imobiliário financeiro canalizar recursos para a faixa solvável do mercado (MARICATO, 2001; SILVA, 2012).

Independente da forma de provisão, Whitaker Ferreira *et al.* (2020) sinalizam a prevalência da propriedade sobre o aluguel na América Latina, informando que na primeira década deste milênio apenas 20% das moradias eram alugadas, abaixo dos Estados Unidos (33%) e no mesmo nível da Europa Ocidental (próximo a 20%); Sobre isso, Rolnik (2019) entende a responsabilidade da ideologia da casa própria, baseada na crença da propriedade como ascensão social e objetivo-maior dos indivíduos, creditada ao incentivo ao consumo e ao pensamento (neo)liberal, para o reforço da disponibilidade de crédito e a intensificação da exploração da habitação pelo mercado financeiro, com influência predominante a partir da década de 1960 na América Latina (ROLNIK, 2019).

Os “trinta gloriosos”, o período entre 1945 e 1975, nos quais os Estados mais desenvolvidos lograram de um período de crescimento econômico, viabilizaram a implementação do *welfare state*, por meio da distribuição de renda e maciço investimento em políticas sociais (ABREU, 2021; MARICATO, 2013). Nesse período, segundo Maricato (2013, p. 127), o movimento operário estava em franco crescimento e demandava moradia, exigindo inovações na construção das habitações, até então padronizadas que foram respondidas pelos arquitetos por meio de “propostas inovadoras de mudança no design das unidades habitacionais, na tipologia dos blocos, nos novos padrões dos serviços, na hierarquia da circulação, procurando diminuir custos e garantir um padrão mínimo de qualidade” (MARICATO, 2013, p. 127).

Em meados dos anos 70 do século XX, na sequência da segunda Grande Guerra e sob influência da doutrina econômica keynesiana, observou-se uma crescente intervenção do Estado nas dimensões sociais e econômicas (VLADOS; CHATZINIKOLAOU, 2021). Com o advento do Estado intervencionista, a atividade financeira tende a crescer a partir de uma compreensão das despesas públicas como elemento de fomento do desenvolvimento (FREITAS; BEVILACQUA, 2016; PATRÍCIO NETTO *et al.*, 2010; ROCHA, 2014). O Estado intervencionista concede benefícios sociais, em áreas como saúde e assistência social para impulsionar as políticas públicas de garantia dos direitos fundamentais. O orçamento clássico passa a ser entendido como um plano de governo com metas a serem alcançadas (ARRETCHE, 1995; FREITAS; BEVILACQUA, 2016).

A crise do *Welfare State*, as convulsões econômicas, sociais e políticas e a Nova Administração Pública levaram a um questionamento das funções e da eficácia do Estado (ROCHA, 2010). Tais críticas enfraqueceram o *Welfare State* e forçaram políticos a encontrar novas alternativas para a construção de uma nova estrutura social no contexto do pós-guerra (POLESE *et al.*, 2014). Essas críticas expuseram a necessidade de se repensar, também, a teoria administrativa condutora desse modelo, a Administração Profissional, que resulta de uma combinação de aspectos da burocracia clássica e da burocracia profissional (GOMIDE; PIRES, 2014), ainda que Parsons *et al.* (2007) argumentem que o *Welfare State* jamais deixou de estar presente na estrutura de governo com repiques de intensidade ao longo dos anos. A administração burocrática weberiana não era capaz de implementar políticas sociais ao passo que careciam profissionais de áreas técnicas em sua estrutura (LOTTA, 2019). Havia um choque conceitual entre a preocupação da burocracia com a padronização e as rotinas e dos profissionais que eram permeados por regras inerentes à sua atividade profissional (ARRETCHE, 2002; FORREST; LEE, 2003).

A relativa estabilidade social, que vigorou entre o pós-guerra e a crise do petróleo (VLADOS; CHATZINIKOLAOU, 2021), constituída pelos partidos políticos, pela administração burocrática e pelos profissionais é rompida pela retomada de um pensamento econômico liberal que dá suporte para a emergência de novos modelos teóricos e de um tipo diferente de Administração Pública (TREVISAN; BELLEN, 2008; ROCHA, 2010, 2014). As mudanças de perspectiva se acentuaram com o advento da Nova Gestão Pública (NGP), quando o Estado passou a absorver ferramentas de gestão, processos e técnicas similares à da gestão empresarial (ROCHA, 2010). O cidadão passa a ser entendido como “consumidor” do bem ou serviço público. O “consumidor”, supostamente, estaria em primeiro plano e, para satisfazer suas necessidades, adotou-se uma perspectiva de melhoria da eficiência e produtividade, contenção de gastos públicos, flexibilização gerencial, transparência e *accountability* (TREVISAN; BELLEN, 2008). Passou-se a questionar o tamanho do Estado e o leque das suas atribuições, buscando diminuí-lo por meio de descentralização ou privatizações (TREVISAN; BELLEN, 2008; ROCHA, 2010).

Em muitas democracias estáveis a tendência à descentralização aparecia como alternativa viável às estruturas de decisão consolidadas durante a construção do Estado de Bem-Estar Social, de inspiração keynesiana (FALCHETTI, 2020). Em alguns países, como França e Itália, a estrutura unitária permaneceu, com a adoção

de programas extensivos de descentralização. O Reino Unido devolveu determinadas prerrogativas de carácter administrativo à Escócia, País de Gales e Irlanda. Em países como Bélgica, África do Sul e Espanha, entretanto, imperou a adoção de sistemas plena ou parcialmente federativos (ARRETCHE, 2002).

A Europa, no contexto do século XXI, tem como marcas da promoção da habitação por meio da orientação para o mercado privado, linhas de apoio público para grupos vulneráveis (imigrantes, famílias pobres, idosos), ênfase na eficiência na gestão do parque público e prioridade na intervenção integrada na lógica do desenvolvimento social urbano (MENDES, 2021; TULUMELLO *et al.*, 2018). Nas últimas décadas observou-se pelo continente europeu a expansão do acesso à propriedade privada da habitação em detrimento do mercado de arrendamento (GUERRA, 2011; MALDONADO, 2016).

Os países mediterrâneos experimentaram uma urbanização tardia, que se espelhou na baixa provisão de habitação por parte do Estado, atualmente acompanhada de uma tendência, no âmbito europeu, de delegar ao mercado privado os objetivos da política habitacional, de modo a reduzir o peso dos subsídios em seus orçamentos (GUERRA, 2011; SANTOS, 2014). Em Portugal, como em outros países do sul europeu tais como Grécia e Espanha, o Estado Social surgiu com algumas décadas de atraso e, por esse motivo, nesses países a habitação caracteriza-se por baixos níveis de habitação social (MENDES, 2021).

A partir de mudanças qualitativas (individualização e novos modos de vida) e na estrutura demográfica (envelhecimento da população, diversificação dos tipos de família, novas dinâmicas nas relações de trabalho), fez-se urgente uma política habitacional com um enquadramento mais estratégico e que buscasse solucionar o quadro de carências que ainda persiste (GUERRA, 2011). Segundo dados do INE²¹, o índice de envelhecimento da população portuguesa vem gradualmente aumentando, somente entre 2011 e 2019, o índice se elevou de 127,6 idosos para cada 100 jovens para 163,2 idosos para cada 100 jovens em todo Portugal (MALDONADO, 2016; XEREZ; RODRIGUES; CARDOSO, 2018).

Recapitulando, houve, em âmbito global, um ciclo de ausência de políticas públicas de habitação em favor de um pensamento favorável ao mercado e que

²¹ INE (s.d). Índice de envelhecimento (N.º) por Local de residência (NUTS - 2013). Disponível em: <https://tinyurl.com/1k2hjyxf>

demandava um Estado mínimo, cumprindo papel de regulação (BOSSWICK; LÜKEN-KLASSEN; HECKMANN, 2007; CLAPHAM, 2018; MENDES, 2021; SILVA, 2021). Na América Latina, esse ciclo se inicia a partir da metade do século XX e se intensifica com o imperativo de políticas de austeridade propostas pelo Consenso de Washington difundidas na região (KOHLI, 2012; SERRA; STIGLITZ, 2008).

A aceitação do estado mínimo proposta pelo Consenso de Washington interferiu no nível de participação do Estado nas políticas sociais, variando em cada país na profundidade dos ajustes fiscais, privatizações, redução do gasto público e flexibilização dos direitos sociais (FALCHETTI, 2020). Com o fracasso do Consenso de Washington (KOHLI, 2012; SERRA; STIGLITZ, 2008), a região passa a experimentar novas matrizes econômicas orientadas pelo pensamento de raiz keynesiana e, no caso brasileiro, flerta com o Novo Desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010; GIAMBIAGI; VILLELA; CASTRO; HERMANN, 2011).

Diferente do que se poderia imaginar, a crise de 2008 não disciplinou as forças de mercado, demonstrando a resiliência do neoliberalismo (FALCHETTI, 2020), sendo essa uma força dinâmica e variada que se reinventa a favor da reprodução do capital (BUONFIGLIO, 2018; MARTINS; PEREIRA, 2022). Desta forma, a crise dos *subprimes* não iniciou uma discussão sobre caminhos possíveis para o *real estate*, mas aprofundou desigualdades socioespaciais (MENDES, 2021), limitou a adoção de políticas sociais (FALCHETTI, 2020) em função de políticas de austeridade, restringindo as possibilidades de efetivação do direito à moradia no contexto de financeirização da habitação (MOTA, 2020; ROLNIK, 2019). A título de síntese, o Quadro 26 apresenta uma classificação em fases, apoiada no modelo de Sengupta (2019, p. 6), da implementação das políticas habitacionais, com evidência dos países “subdesenvolvidos” e/ou “em desenvolvimento”:

Quadro 26 - Fases de implementação de políticas públicas em alguns países

Fase	Período	Tema	Características	Países
1	Habitat 1 – meados dos anos 1980	Habitação pública	Urbanização de favelas e melhoria de assentamentos precários, estoque habitacional público.	Nigéria, Filipinas, Tailândia, Paquistão, Brasil, Iraque, Índia, Malásia
2	1990-2000	Liberalização	Desregulação, financiamento privado, reformas, descentralização.	Brasil, Chile, Costa Rica, Índia, Paquistão
3	2000-2010	Programas Nacionais	Combinação de componentes sociais e de infraestrutura em grandes programas de âmbito nacional.	Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador, Nicarágua
4	2010-presente	Construção subsidiada	Ênfase na propriedade, na construção em massa e no uso de subsídios para autoconstrução	Angola, Argentina, Brasil, Colômbia, Etiópia, Índia e México

Fonte: Sengupta (2019, p. 6).

5.1.1 Tratados Internacionais

Em meio ao trauma e a euforia da conclusão da Segunda Grande Guerra, o mundo se organizou, em 1948, para aprovar a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o documento que reconhece os direitos humanos básicos (REIS; SILVEIRA; MOREIRA, 2015). Entre outras garantias, a Declaração assegura, em seu art. 25, §1º, que “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, *moradia*²², [...]” (ONU, 1948). Este documento é reconhecido por ter inaugurado uma nova era de concessão de direitos sociais, inspirando e sendo replicada nas legislações nacionais dos países subscritores e em mais de 70 tratados internacionais (VACCARI; SILVA, 2020).

Entre seus 30 artigos, a DUDH ratifica direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, refletindo valores de igualdade e liberdade (MOTA, 2020). De certa forma, este é um documento sucinto que tem por objetivo conscientizar os países e seu povo (MOTA, 2020), mas não apresenta, de forma prática, quais são os instrumentos capazes de concretizar a garantia dos direitos presentes em seus artigos (MORAES; DAYRELL, 2008).

O fim da guerra, como lembram Moraes e Dayrell (2008), não significou o início de um período de paz, pois se seguiu a ela a divisão do planeta em dois blocos,

²² Grifo do autor, no inglês *housing*.

capitalista e socialista, no momento de tensão política conhecido como Guerra Fria. O bloco capitalista, capitaneado pelos Estados Unidos priorizava a liberdade de expressão (Direitos Civis e Políticos); o outro bloco, comunista, liderado pela União Soviética, enfatizava a igualdade econômica e social. Diante da tensão, em 1966 a DUDH foi instrumentalizada em dois tratados: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (MORAES, L.; DAYRELL, 2008).

O direito à moradia é reconhecido em ambos os tratados, em que pese o fim da diferenciação, em 1993, pela Conferência Mundial de Viena, que os declarou indivisíveis e interdependentes (BUONFIGLIO, 2018; MORAIS; GUIA; PAULA, 2006; OSÓRIO, 2004). Portanto, destaca Buonfiglio (2018), o direito à moradia é civil e político, econômico e social. No âmbito do PIDCP²³, há o reconhecimento dos direitos civis de escolher onde fixar residência e circular livremente no território (BRASIL, 1992). No PIDESC, art. 11, §1º, “os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas [...]” (NAÇÕES UNIDAS, 1966). Além disso, o mesmo artigo (1966) destaca que “os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”. Desta forma, a materialização do direito à moradia começa a tomar forma.

Em 1976, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos, conhecida como HABITAT I, reconheceu a magnitude dos problemas decorrentes da acelerada urbanização e da precariedade em que viviam os mais pobres (BUONFIGLIO, 2018). Apesar da mobilização, essa conferência falhou em apresentar soluções práticas para o problema cada vez mais evidente (BRAVO, 2020). Convocada em 1996, pela força da mobilização popular (BUONFIGLIO, 2018), a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) reafirmou o imperativo de políticas para moradia adequada (BRAVO, 2020) e propôs acordo para o fim dos despejos forçados (BUONFIGLIO, 2018). O produto desta conferência é a Declaração de Istambul. Em 2016, novamente os países se reuniram, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano

²³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm.

Sustentável, agora para definir a Nova Agenda Urbana. Realizada na cidade de Quito, no Equador, a HABITAT II teve como tônica a preocupação com questões emergentes como intolerância, discriminação à migrantes e refugiados, mudanças climáticas, sustentabilidade e a integração tecnológica das cidades (BISSANI; PEREIRA, 2020; LOPES, 2016; MOTA, 2020).

Para melhor explicitar o que se entende quando se fala em habitação (ou moradia) adequada, diversos critérios são adotados ao longo do tempo que evoluem conforme evoluem as necessidades humanas. O relatório do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos de 2014 (ONU-HABITAT, 2014) evidencia que desde a Habitat II utilizam-se como critérios para satisfazer adequadamente o direito à moradia: habitabilidade, segurança da posse, localização, acessibilidade, material ou padrão construtivo, preços acessíveis e a disponibilidade de serviços básicos no entorno. O relatório de pesquisa do Urban Institute (2016) reforça a importância desses critérios para a construção de políticas públicas de habitação nos países da América Latina e do Caribe. A Nova Agenda Urbana amplia a gama de componentes necessárias para uma habitação digna e adequada, na esteira da ampliação de reconhecimento de direitos sociais e do enfrentamento à desigualdade (ONU, 2017). Desta vez, os critérios não são elencados em categorias, mas compõem compromissos assumidos pelos seus signatários como:

a plena concretização do direito à moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação, com acesso universal a sistemas de abastecimento de água potável e saneamento seguros e acessíveis, assim como acesso igualitário para todos a bens e serviços públicos de qualidade em áreas como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência (ONU, 2017).

Os compromissos abrangem também a participação cívica, por meio do estímulo ao sentimento de pertencimento e apropriação; a igualdade de gênero, eliminando toda forma de discriminação, violência e assédio; o crescimento econômico inclusivo e sustentável, valorizando o uso eficiente de recursos; o alinhamento à mobilidade urbana, reconhecendo as necessidades de idade e gênero; a intersectorialidade e alinhamento com ao desenvolvimento territorial e urbano e a proteção contra desastres naturais e outras formas de vulnerabilidade (ONU, 2017). Para promover políticas habitacionais nacionais, os signatários se comprometem a apoiar iniciativas para promover moradia adequada

que abordem todas as formas de discriminação e violência, prevenindo desocupações forçadas arbitrárias; e que tenham foco nas necessidades de

peças sem-teto, pessoas em situações vulneráveis, grupos de baixa renda e pessoas com deficiência, viabilizando a participação e o engajamento de comunidades e atores relevantes no planejamento e na implementação destas políticas, incluindo o apoio à produção social do habitat, conforme legislação e padrões nacionais (ONU, 2017).

Em outro trecho, a Nova Agenda Urbana demonstra a preocupação deste novo documento em articular a política de habitação com outras políticas setoriais, especialmente as políticas sociais e urbanas:

Comprometemo-nos a promover o desenvolvimento de políticas e abordagens habitacionais integradas e sensíveis à idade e ao gênero em todos os setores, em particular os de emprego, educação, saúde e integração social, e em todos os níveis de governo, que incorporem a oferta de moradia adequada, econômica e fisicamente acessível, que faça uso eficiente de recursos, segura, resiliente, bem conectada e bem localizada, com especial atenção ao fator proximidade e ao reforço da relação espacial com o resto do tecido urbano e as áreas funcionais adjacentes (ONU, 2017).

Da mesma forma, Morais, Guia e Paula (2006), Osório (2004) e Bravo (2020) demonstram que o direito à moradia está interseccionado com outras políticas setoriais, aparecendo em outros tratados e protocolos internacionais segmentados. A Nova Agenda Urbana (ONU, 2017, p. 12) demonstra a intenção de promover políticas habitacionais que sejam econômica e fisicamente acessíveis, que incentivem a “integração socioeconômica e cultural de comunidades marginalizadas, pessoas sem-teto e aquelas em situações vulneráveis, e prevenindo a segregação”. O documento (ONU, 2017, p. 12) propõe a eliminação de barreiras legais, institucionais, físicas e socioeconômicas para garantir o acesso “das mulheres, crianças e jovens, idosos e pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas e comunidades locais, conforme o caso, e de outras pessoas em situações de vulnerabilidade” a moradia adequada. A partir dos trechos destacados, fica evidente que a Nova Agenda Urbana compila um conjunto de intenções, das quais os signatários firmam compromisso e que são complexos, emulando a sociedade contemporânea.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) compõem uma agenda global orientada ao alcance de um futuro mais sustentável para todos (EBEKOZIEN; ABDUL-AZIZ; JAAFAR, 2021). Odoi e Riekkinen (2022) ressaltam que os ODS têm sido desmembrados pelos países em suas políticas sociais, inclusive as de habitação. Bohnenberger (2021) exemplifica objetivos que se relacionam diretamente com a questão habitacional, como o “11.1 - Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas” e questões de infraestrutura urbana, como o “11.6 - Até 2030, reduzir o impacto

ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros” (ONU, 2022). Arku (2020) e Asadzadeh *et al.* (2022) concordam que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana são os dois principais direcionadores para os países desenvolverem suas políticas nacionais de habitação, de acordo com suas capacidades e necessidades.

A título de síntese, no Quadro 27 são apresentados alguns dos tratados internacionais que abordam a questão habitacional, seja em uma perspectiva generalista seja com um conteúdo específico sobre o assunto:

Quadro 27 - Tratados Internacionais para a Habitação

Ano	Tratado	Abrangência
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos	Global
1951	Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados	Global
1965	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	Internacional
1966	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	Global
1966	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Global
1969	Pacto de San José de Costa Rica	América Latina
1976	Declaração de Vancouver (HABITAT I)	Intercontinental
1978	Declaração sobre Raça e Preconceito Racial	Internacional
1979	Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	Internacional
1989	Convenção sobre os Direitos da Criança	Intercontinental
1992	Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento	Global
1996	Declaração de Istambul (HABITAT II)	Intercontinental
2000	Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia	União Europeia
2015	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015-2030)	Global
2016	Nova Agenda Urbana (HABITAT III)	Global

Fonte: Elaboração própria (2022).

5.2 Contexto Brasileiro

Considerando os compromissos internacionais e a consagração na Constituição Federal, o Estado brasileiro tem o dever de agir perante as carências habitacionais e às dificuldades de acesso à moradia (SAULE JUNIOR, 2004). Ainda que tenha se direcionado para a condição de regulador dos projetos nacionais, o Estado assumiu responsabilidade de agir com relação ao direito à moradia, desenvolvendo para tal políticas públicas de habitação (SOUZA-LOPES; SAAB, 2021).

Adotando diferentes abordagens ao longo da história, a questão da habitação se desenvolveu timidamente no campo das políticas sociais, focada em aspectos de assistência social direcionada para habitação para população de baixa renda (OSÓRIO, 2004). Essas políticas não apenas foram incapazes de resolver o déficit habitacional, como também não foram bem-sucedidas no papel de dinamizar a produção imobiliária, aumentar o estoque público ou propor novas soluções para antigos problemas (PORANGABA, 2020).

Essa seção está organizada em quatro subseções, que se complementam, para apresentar um diagnóstico da questão habitacional no Brasil. Inicialmente, apresenta-se um histórico com as fases notáveis para a compreensão de como o problema se acumulou até os dias de hoje. Na sequência, são apresentados os documentos jurídicos eminentes para a compreensão do estado das políticas públicas de habitação, observando os elementos institucionais que os sustentam. A partir da regulação é desenvolver instrumentos, práticas, políticas e normativas que agem, ou podem agir, para a concretização do direito à moradia. Por fim, o PMCMV é caracterizado e se apresenta um diagnóstico da evolução do déficit habitacional até o fim deste programa.

5.2.1 Histórico

Em 1824, o Brasil, recentemente independente, reconhece a propriedade como um direito individual e absoluto, evocando a inviolabilidade dos direitos civis e políticos e a importância da liberdade e segurança individual, mas desconsiderando o interesse social (DEMETERCO NETO; SANTOS; NAGEM, 2006). A primeira legislação do Brasil independente relacionada propriamente à questão fundiária é a Lei de Terras, de 1850 (DAMASCENO, 2021), o primeiro instrumento a reconhecer a compra como único meio de aquisição de propriedade, deslegitimando o acesso à terra por posse ou ocupação e consagrando a irregularidade fundiária (LOPES, 2016)

A trajetória do mercado imobiliário brasileiro é analisada a partir da Lei de Terras, pois é a mudança de perspectiva da terra como uma propriedade privada que passa a configurar as restrições de acesso e, portanto, a concentração de riquezas e desigualdade social (DAMASCENO, 2021). Os eventos que se seguiram após a referida lei, foram a proibição do tráfico negreiro, o fim oficial da escravidão e a

instituição da República (LOPES, 2016). A Lei de Terras, da forma como foi aplicada, impediu que os contingentes de estrangeiros e escravizados libertos tivessem acesso à terra, abandonando-os à própria sorte (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).

A partir do primeiro ciclo de industrialização brasileira, o país passou a atrair a população rural para as cidades, em uma promessa de expansão de técnicas produtivas que exigiriam um grande esforço de mão de obra (LOPES, 2016). Induzidos por essa perspectiva, trabalhadores rumaram para os centros industriais em busca de oportunidades, em um fluxo mais acelerado do que o Estado foi capaz de acompanhar, o que encerrou na concentração de indivíduos em “ilhas” de precariedade, como os cortiços e as favelas (CAVALCANTI, 2021).

As condições precárias dessas instalações chamam a atenção do Estado, que passa a atuar, dando origem à primeiras políticas urbanas (AGUIAR; FERRAZ, 2021). Entretanto, o papel que o Estado desempenha é muito mais voltado ao cuidado estético e sanitário da cidade do que propriamente com a qualidade de vida dos indivíduos vivendo sob insalubridade (FLEXOR, 2011). Sob o signo do sanitarismo e da nova compreensão da forma de contágio de doenças infectocontagiosas, como febre amarela, varíola e peste bubônica, empreendeu-se um esforço estatal para limpeza e desinfecção da cidade, especialmente dos cortiços nas áreas centrais (TRIANA FILHO, 2006). Essas políticas urbanas ficam conhecidas como *higienismo* (AGUIAR; FERRAZ, 2021; CAVALCANTI, 2021).

A remoção de moradores não foi exclusivamente realizada por razões sanitárias. Segundo Maricato e Retto Junior (2019, p. 119-120), o poder público considerava os cortiços “degradantes, imorais e uma ameaça à saúde pública”. Com referência nos ideais positivistas, o novo poder republicano realiza uma reforma urbana no Rio de Janeiro para melhorar a circulação de mercadorias, serviços e pessoas, derrubando, com essa finalidade, 590 prédios velhos para a construção de 120 novos edifícios (MARICATO; RETTO JUNIOR, 2019).

Até esse momento, o Estado preocupou-se com circulação, saneamento e embelezamento. A partir da década de 1930, com a Revolução de 30, os primeiros contornos de uma política habitacional de fato começam a ser esboçados, na esteira da industrialização e urbanização (OSÓRIO, 2004). Nesse período, o embelezamento perde força e a ciência e técnica assumem papel mais relevante (MARICATO; RETTO JUNIOR, 2019; OSÓRIO, 2004).

Neste cenário surgem os Institutos de Aposentadoria e Pensão, alavancados pelas constantes reivindicações dos trabalhadores para conter o avanço dos preços dos aluguéis (ABREU, 2021; AGUIAR; FERRAZ, 2021). O Estado propôs que estes institutos financiassem as casas destinadas ao aluguel, utilizando recursos próprios das categorias profissionais (OSÓRIO, 2004). Insuficiente para mudar a questão habitacional brasileira, posto que era condicionada à associação aos institutos, essa iniciativa foi de encontro ao tratamento dispensado às favelas pelo Estado, tratado como questão de polícia, por meio de uma política de erradicação de favelas (CAVALCANTI, 2021; DAMASCENO, 2021).

O primeiro órgão criado para prover residências para os cidadãos de baixa renda foi a Fundação Casa Popular (FCP), em 1946 (OSÓRIO, 2004). Com resultados inexpressivos e em função do acúmulo de atribuições, da falta de recursos, de respaldo legal e de força política, em 1952 o governo brasileiro decide por reduzir drasticamente as funções da FCP (PORANGABA, 2020; MOTTA, 2011). Tinha como objetivo construir moradias, apoiar a indústria e expandir o saneamento, mas durante toda sua existência produziu menos de 17 mil unidades habitacionais (OSÓRIO, 2004; PORANGABA, 2020).

Ainda no final da década de 1940, o governo Juscelino Kubitschek tenta retomar a FCP, que vive sua fase mais produtiva e dinâmica (AGUIAR; FERRAZ, 2021; FORTUNATO, 2014). As marcas do período populista, o clientelismo e o autoritarismo, prejudicaram de certa forma o desenvolvimento do programa ao passo que o próprio governo determinava as regiões de construção e os critérios de seleção (FERNANDES, 2015; GORELIK, 2021; MOTTA, 2011). Em 1964, o Brasil vive sua maior ruptura democrática, instaurando-se um regime ditatorial após o golpe militar engendrado contra o presidente eleito João Goulart e o povo brasileiro (BUENO, 2012).

Caracterizado pelo fortalecimento do Estado central, pela restrição das liberdades individuais e por um intenso controle da vida dos cidadãos, o regime militar perseguiu opositores e censurou a mídia (FREITAS; BEVILACQUA, 2016). Com relação à questão habitacional, este foi um período marcado por produção em larga escala e padronização das moradias; início de uma racionalização do processo produtivo; perda da riqueza arquitetônica e urbanística e a exclusão massiva de trabalhadores de baixa renda (BONDUKI, 2014).

Durante a ditadura militar, a política de habitação social era simultaneamente estatal e centralizada (OSÓRIO, 2004). A oferta de bens e serviços acontecia via produção pública, gerida por empresas estatais (TRIANA FILHO, 2006). Uma agência era responsável por centralizar, no âmbito federal, a formulação de programas e a arrecadação da principal fonte de financiamento da política, o FGTS que eram pulverizadas entre as 44 empresas públicas municipais e estaduais de habitação social existentes à época (ARRETCHE, 2002; OSÓRIO, 2004; TRIANA FILHO, 2006).

A iniciativa mais marcante desse período foi a extinção da FCP e criação do Plano Nacional de Habitação (PNH) (ANDRADE, 2018), tendo como centralidade dessa política a produção de moradias e obras de infraestrutura na cidade legal (formal) (PORANGABA, 2020; MARICATO; RETTO JUNIOR, 2019). Na ditadura militar passou-se a cercear os movimentos sociais, associações e partidos políticos e as ações públicas voltadas às favelas foram suprimidas. Como financiador dessa concepção de cidade, emerge o Banco Nacional da Habitação, que utiliza recursos dos trabalhadores (FGTS) para complementar o total de recursos destinados à produção de habitação social (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013; RUFINO *et al.*, 2021).

Motta (2011) evidencia três fases muito distintas entre si da atuação do BNH: entre 1964 e 1969, a implantação e expansão do BNH e das Companhias de Habitação Popular (COHAB), empresas públicas ou de economia mista que desempenhavam o papel de concepção e execução de políticas públicas para a redução do déficit habitacional, em apoio a estratégia governamental de aproximação popular. A segunda fase ocorreu entre 1970 e 1974 e foi marcada pela fragilização das COHAB pela inadimplência causada, principalmente, pela redução do poder de compra dos cidadãos (DAMASCENO, 2021; MOTTA, 2011). A terceira fase, entre 1975 e 1980, traz um novo fôlego ao BNH e ao SFH, com o revigoreamento das COHAB por meio do aquecimento na produção de moradias, sobretudo para a classe média (ABREU, 2021; MOTTA, 2011; OSÓRIO, 2004). Nesse momento, a inflação crescente, com conseqüente redução no poder de compra da população coloca um grande contingente populacional nas ruas, intensificando o processo de favelização e dos agrupamentos em loteamentos clandestinos nas periferias das grandes cidades (MARICATO; RETTO JUNIOR, 2019).

A recessão, a diminuição do nível de empregos e a constrição do poder de compra dos brasileiros elevaram o clamor popular pela redemocratização e na esteira

das críticas ao governo autoritário, intensificaram as críticas ao BNH (BONDUKI, 2014). A transição democrática desencadeou, então, o fim do Banco Nacional da Habitação (OSÓRIO, 2004). Essa ruptura significou uma desarticulação por completo da política habitacional, sendo que as atribuições até então do BNH foram outorgadas à Caixa Econômica Federal, órgão que, apesar de sua excelência, não possuía qualquer experiência na questão habitacional (AGUIAR; FERRAZ, 2021; ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013). Por esse motivo, todo o corpo técnico do BNH foi desmembrado e as suas competências, experiências e habilidades construídas ao longo de mais de 20 anos foram completamente desperdiçadas (BONDUKI, 2014).

Uma série de reformas políticas durante os anos 1980, especialmente a retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo e as deliberações para uma nova constituição, retomaram as bases federativas do Estado brasileiro (BUENO, 2012; PEREIRA; BRASIL; CARNEIRO, 2013). Na sequência da implementação deste novo quadro institucional, iniciou-se um período de intensa descentralização, sobretudo na área das políticas sociais (HÖFLING, 2001; SERAPIONI, 2016). Embora tão caro ao federalismo, o aspecto da descentralização não é intrínseco a ele (ARRETCHE, 2002; FREITAS; BEVILACQUA, 2016).

A luta pela redemocratização e a ampliação dos direitos sociais foram a tônica da Constituição Federal de 1988 (ARRETCHE, 2002; BUENO, 2012). Isso se refletiu na expansão do papel do Estado, acompanhada de uma participação popular e descentralização que foram aos poucos sendo regulamentadas. Novos atores passaram a emergir nesse momento, com o advento dos movimentos sociais e a possibilidade de participação popular na elaboração do texto da Constituição (DELANOS, 2012; TRIANA FILHO, 2006). A Constituição de 1988 tem, entre outras características, a garantia dos direitos sociais individuais e coletivos, a ampliação das liberdades civis, um caráter “de baixo para cima”, a evidência de instrumentos de participação, a descentralização do Estado e maiores atribuições aos municípios (ARRETCHE, 2002).

Foi apenas em 2001 que os artigos 182 e 183 da Constituição foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade em forma de diretrizes para a política urbana (BONDUKI, 2014; VACCARI; SILVA, 2020). Essa nova fase foi se construindo com a criação do Ministério das Cidades (2003), marco institucional de rearticulação da política urbana, com o Conselho das Cidades (2004), com a Política Nacional de Habitação (2004), com o Sistema Nacional de Habitação Social (SNHIS) e com o

Fundo Nacional de Habitação Social (FNHIS - 2005) (CARDOSO, 2013; BONDUKI, 2014). A partir do Estatuto da Cidade e de toda a estrutura institucional desenvolvida, os governos estaduais e municipais pulverizaram as estratégias vigentes em diversos estatutos, leis, planos, diretrizes e instrumentos (ANDRADE, 2018).

A política habitacional brasileira no século XXI pode ser, sem prejuízo contextual, resumida ao PMCMV, em razão da centralidade que o programa assumiu perante a questão habitacional bem como na grandiosidade dos resultados alcançados (CARDOSO, 2013). O PMCMV foi marcado pelo privilégio da construção em detrimento de outros instrumentos já existentes no contexto brasileiro e que poderiam colaborar para a diminuição das carências habitacionais, tais como as políticas de habitação social orientadas pelo PlanHab (BONDUKI, 2014; KRAUSE; BALBIM; NETO, 2019).

O governo Dilma enfrentou adversidades desde sua posse (GIAMBIAGI *et al.*, 2016). A crise financeira de 2008 ainda refletia em muitos mercados, inclusive o nacional, inicialmente ileso às consequências e a adoção de uma nova matriz econômica, com guerra a política de juros altos e valorização do real, em 2011 não foi bem recebida e impactou significativamente nas contratações e execuções do PMCMV (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017). Em 2014, a presidenta Dilma é eleita mais uma vez, mas a crise de governabilidade impede que as políticas sejam levadas em frente (GIAMBIAGI *et al.*, 2016). A retração no crédito, o recuo nos financiamentos em associação a redução do emprego formal e da renda impactaram na demanda por novos empreendimentos e o PMCMV3 sequer chegou a sair do papel (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017). Em meio ao desenrolar da operação Lava-Jato e do processo de impedimento da presidenta Dilma, o país viveu um completo apagão na execução de programas, projetos e estratégias do governo (CAVALCANTI, 2021; SOUTO, 2016).

O processo de impeachment da presidenta Dilma foi concluído em 2016 e ela, afastada definitivamente do cargo (MARTINS, 2019). O governo Temer retoma uma agenda neoliberal semelhante ao governo FHC, rompendo inclusive com os compromissos que o elegeram vice-presidente (BRAVO, 2020; DAMASCENO, 2021; MARTINS, 2019). Entre as limitações impostas ao PMCMV estão a exclusão da modalidade “Entidades”, o aumento do teto da renda familiar e do valor dos imóveis financiados, focando nas faixas 2 e 3, que corresponde apenas a 16% do déficit habitacional total (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017). Claramente

desvirtuando o programa de suas origens, o governo Temer deixa de atender às demandas da população carente e permite que sejam realizados saques das contas inativas do FGTS, que é uma das maiores fontes de financiamento para a habitação (DAMASCENO, 2021; KRAUSE; BALBIM; NETO, 2019; REIS *et al.*, 2021).

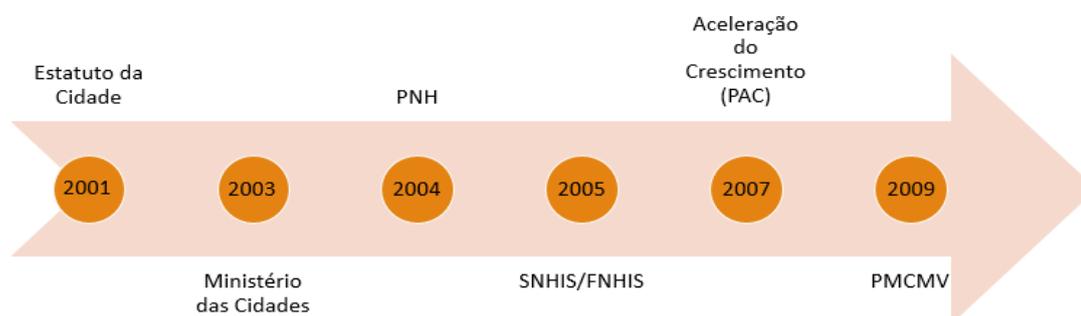
Em 25 de agosto de 2020, o Governo Federal anunciou, por meio do ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, o lançamento do Programa Casa Verde e Amarela, em substituição ao PMCMV. O objetivo do programa, segundo o ministro Marinho, é possibilitar que ao menos 1 milhão de pessoas tenham acesso ao crédito público. Como parte da estratégia do Ministério do Desenvolvimento Regional, o foco deste programa será as regiões norte e nordeste que terão acesso a juros mais baixos (AGUIAR; FERRAZ, 2021).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional (2020), o Programa Casa Verde e Amarela integrará ações para regularização fundiária por meio de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que têm por finalidade integrar núcleos urbanos informais ao contexto legal das cidades” para famílias com renda até 5 mil reais, ações de melhoria para famílias com renda mensal de até 2 mil reais (BRASIL, 2020). As ações são selecionadas pelo poder público local de acordo com características socioeconômicas e inadequação do imóvel e dos financiamentos supracitados (AGUIAR; FERRAZ, 2021; DAMASCENO, 2021; REIS *et al.*, 2021).

Apresentado como substituto do PMCMV, o Casa Verde e Amarela carrega mais semelhanças do que diferenças com seu antecessor, indicando a ideia de continuidade (DAMASCENO, 2021). Entretanto, a principal diferença é que este novo programa exclui a população de baixa renda das faixas de atendimento do programa, impactando negativamente justamente os que mais precisariam de uma política de habitação (REIS *et al.*, 2021).

Como visto anteriormente, a política de habitação brasileira tem avanços significativos em questão de arranjos institucionais e de estruturas para a execução de uma política habitacional adequada, principalmente a partir da virada do milênio. A Figura 13 apresenta os principais marcos para a habitação no Brasil no século XXI:

Figura 13 - Marcos da política de habitação brasileira no Século XXI.



Fonte: Elaboração própria (2022).

Mesmo que com dificuldades, contradições e omissões, a questão habitacional no Brasil é marcada por períodos de avanços e retrocessos. Alguns aspectos comuns ao contexto de uma época histórica podem ser agrupados para contribuir para uma melhor compreensão da evolução da habitação no Brasil. Para sintetizar os períodos mais simbólicos da política habitacional no Brasil, os eventos foram agrupados no Quadro 28:

Quadro 28 - Fases da Habitação no Brasil

Período	Fase	Marco referencial
1850-1889	Lei de Terras	Compra como única forma de obtenção de terras
1889-1930	Higienismo	Remodelação da cidade sob caráter sanitarista
1930-1964	IAP	Políticas de habitação setoriais
1946-1964	FCP	Frustração da expectativa
1964-1986	BNH	Criação do SFH e aplicação do FGTS
1986-2009	Redemocratização	Ausência do Estado pela ênfase neoliberal
2009-2019	PMCMV	Política pública como medida anticíclica
2020-	Casa Verde e Amarela	Privatização da regularização fundiária

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Aguiar e Ferraz (2021).

5.2.2 Regulação Jurídica (Vigente)

Com a redemocratização, novos atores sociais ganharam forças, assumindo papéis sufocados durante o regime militar e neste momento tiveram a oportunidade de participar na elaboração do texto da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BALBIM, 2022). A Constituição de 1988, lei suprema do Brasil inclui, entre outras características, a garantia dos direitos sociais individuais e coletivos, a ampliação das liberdades civis, a evidência de instrumentos de participação, a descentralização do Estado e a distribuição mais evidente de atribuições aos municípios (ANDRADE, 2018). A Constituição inclui em suas disposições a função social da propriedade e o artigo 6º versa a respeito dos direitos sociais do cidadão. A redação, alterada pela Emenda Constitucional nº.26, passou a incluir, neste artigo, a moradia como um direito social (LIMA, 2020) e, após mais duas alterações, o texto atual deste artigo reconhece que:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (BRASIL, 1988).

Estando atrelado ao princípio da dignidade humana, o direito à moradia envolve dimensões físicas e sociais, revelando a necessidade de atender a condições de habitabilidade e de inserção urbana, com acesso a bens e serviços e a rede de transportes (PACHECO; KAWANISHI; SCHEFFER, 2022). O artigo 7 desde a redação original reconhece que o direito à moradia é uma das necessidades vitais consubstanciadas no salário-mínimo (MEYLAN, 2019). Mais adiante, o artigo 23, inciso IX determina que a promoção de programas habitacionais é uma competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (ABRÃO, 2022) e deve incluir a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988). O artigo 30 determina que compete aos municípios, no que couber, promover o ordenamento territorial adequado, por meio de planejamento e do controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988). Diferente de diversas constituições, como a portuguesa, que objetivamente adentram ao mérito sobre a natureza do direito à habitação, a CRFB reconhece esse direito de forma mais abstrata, permitindo que interpretações

subjetivas ao longo dos anos tratem de assunto com maior ou menor interesse (ABRÃO, 2022). A articulação setorial foi, durante os anos 1990, o que balizou a ação governamental, principalmente no âmbito da assistência social, em função da característica social deste componente e da perspectiva neoliberal vigente à época (SOUZA; GERVASONI, 2021).

A habitação é um direito social transversal a outros direitos sociais, como educação, saúde, trabalho, lazer, segurança e a assistência social (ABRÃO, 2022). Além disso, a habitação compõe o rol de preocupações da política urbana, com essas preocupações reconhecidas no “Capítulo II – da Política Urbana” da CRB, transformando anos de reivindicações do Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana nos artigos 182 e 183 desta constituição (MEYLAN, 2019; SOUZA; GERVASONI, 2021). Essa nova perspectiva democrática viabilizou a elaboração de instrumentos que amadureceram ao longo de mais de uma década até ganharem corpo na forma da Lei 10.257/2001 (CARDOSO *et al.*, 2021). A Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 foi promulgada com o objetivo de promover eficácia jurídica ao capítulo da política urbana da CRFB (LIMA, 2020). O Estatuto da Cidade se consolida em um novo período na política habitacional, trazendo consigo um conjunto de ações governamentais concretizadas institucionalmente como órgãos, sistemas integrativos, legislações, diretrizes e instrumentos (ANDRADE, 2018).

A promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 reinaugurou um movimento de articulação da política habitacional, aberto em meados dos anos 1950 e fortalecido com a Constituição Federal, inicialmente com a criação do Ministério das Cidades (MCidades - 2003), marco institucional de rearticulação da política urbana, agora extinto (CARDOSO *et al.*, 2021); na sequência com o Conselho das Cidades (ConCidades - 2004); o Sistema Nacional de Habitação Social (SNHIS - 2005) e o Fundo Nacional de Habitação Social (FNHIS - 2005) (DRUMOND; RODRIGUES, 2019); o Plano Nacional de Habitação (PlanHab – 2009) e a atualização da Política Nacional de Habitação (PNH) para o horizonte 2004-2023 (ANDRADE, 2018). O MCidades foi um órgão instituído pela agenda de governo para coordenar a política de desenvolvimento urbano e, dentro de seu escopo, desenvolver a política setorial de habitação (DRUMOND; RODRIGUES, 2019). Com suas atribuições definidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, o ConCidades se consolidou como um órgão de natureza deliberativa e consultiva no âmbito do MCidades, promovendo a

cooperação entre os governos, por meio de orientações, recomendações e a proposta de diretrizes a respeito da aplicação do Estatuto da Cidade (JUNIOR; MONTANDON, 2011; BALBIM, 2022).

O ConCidades, além de compor o MCidades, também faz parte da estrutura do SNHIS, o sistema integrativo que reúne, também, o PlanHab e o FNHIS (GUERREIRO, 2019). Esse sistema, conforme disposto na Lei nº 11.124/2005 (DRUMOND; RODRIGUES, 2019) tem como propósito estabelecer uma política habitacional sólida (MEYLAN, 2019), baseada na promoção, coordenação e apoio às instituições governamentais locais e nacionais, com o objetivo de descentralizar os recursos financeiros e controlar as transferências federais para os municípios (ABRÃO, 2022; WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020). Os recursos eram provenientes do FNHIS (WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020) e tinham por finalidade facilitar o acesso das famílias de baixa renda à terra urbanizada e habitação digna (ABRÃO, 2022). O FNHIS exigia em contrapartida para distribuição dos recursos, a elaboração de um Plano Local de Habitação Social e um Fundo Municipal de Habitação (WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020). Apesar de se tratar de um sistema que desempenha papel estratégico para o setor público (ANDRADE, 2018), composto por uma grande diversidade de programas e produtos habitacionais adequados a todas as tipologias sinalizadas pelas características demográficas e estrutura econômica dos municípios (MEYLAN, 2019), o SNHIS não logrou êxito em se articular com o PMCMV, pois este abandonou a essência social discutida desde antes da promulgação da Constituição (ANDRADE, 2018), servindo a fins políticos e econômicos (MEYLAN, 2019).

A proposta da PNH se desenhava em dois eixos de atuação: a provisão de novas unidades e a urbanização de assentamentos precários (ANDRADE, 2018). Drumond e Rodrigues (2019, p.10) identificam os objetivos mais evidentes na PNH que complementam esses eixos de atuação, “universalizar o acesso à moradia digna, fortalecer o papel do Estado na política habitacional, instituir a habitação como prioridade nacional e democratizar o acesso à terra urbanizada”. Segundo esses autores, a PNH propõe orientações para articular os entes federados na implementação dos planos e programas constantes nessa política e, ainda, incentiva a participação da sociedade civil e das organizações populares para sua gestão democrática. Assim, a PNH reconhece que a política urbana depende

fundamentalmente da política fundiária, política financeira e estrutura institucional (ANDRADE, 2018). O PlanHab, nesse desenho institucional se desenvolve pela mobilização de recursos dos governos para minimizar as carências habitacionais, por meio de ações públicas e privadas a fim de alcançar o principal objetivo da PNH, a universalização do acesso à moradia digna (ABRÃO, 2022). Para tanto, o PlanHab apresenta instrumentos para enfrentar as carências habitacionais, muitos dos quais já previstos pelo Estatuto da Cidade (ANDRADE, 2018). Em 2009, as diretrizes previstas no PlanHab foram adotadas pelo PMCMV, criado pela Lei nº 11.977/2009 e, posteriormente, editado pela Lei nº 12.424/2011 que será discutido a seguir.

Além do conjunto de leis, decretos, planos e diretrizes do governo federal, a Constituição Federal autoriza e incentiva que os Estados e os municípios legislem em favor da habitação, criando um emaranhado de documentos com força normativa nesse âmbito (ABRÃO, 2022; DRUMOND; RODRIGUES, 2019). A nível municipal são reconhecidos como normativas que contribuem para a questão urbana e habitacional: a Lei Orgânica, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (CAVALCANTI, 2021). O Plano Diretor, o Plano Local de Habitação de Interesse Social e o Fundo Municipal são fundamentais para que os municípios possam ter acesso a recursos federais (COSTA; ANTONELLO, 2018) e a política municipal de habitação, que pode ser adotada para direcionar os esforços municipais (WHITAKER FERREIRA *et al.*, 2020). Os municípios podem gerir as políticas habitacionais por meio de Companhia de Habitação Popular (COHAB), secretarias municipais, conselhos municipais, fundos gestores ou autarquias e incluir instrumentos para a gestão democrática (CARDOSO *et al.*, 2021; CAVALCANTI, 2021).

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979, editada ainda no regime militar, estabelece as regras gerais para o loteamento e o desmembramento, ou seja, a subdivisão de um terreno com a inclusão de vias públicas ou a subdivisão de um terreno com o aproveitamento do sistema viário existente, respectivamente (BRASIL, 1979). Além disso, esta lei determina que o parcelamento do solo, seja loteamento ou desmembramento, deve atender a ao zoneamento previsto no Plano Diretor ou em lei municipal e a requisitos mínimos de infraestrutura (BISSANI; PEREIRA, 2020), a saber, de acordo com o Art. 2º § 5º da referida Lei (BRASIL, 1979): “equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável,

energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”. Balbim (2022) destaca que esta lei teve sua redação alterada pela Lei nº 14.188, de 2021, que unifica as políticas habitacionais do governo federal no Programa Casa Verde e Amarela, para ampliar a gama de personalidades jurídicas reconhecidas como empreendedores neste âmbito. Empreendedor, neste caso, é o responsável pela implantação do parcelamento (BRASIL, 1979).

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, inclui diversos dispositivos que incidem nas várias vertentes da regularização fundiária (LOPES, 2020). Sancionada em 2017 esta lei altera os procedimentos administrativos para regularização fundiária nos meios rural e urbano e é, portanto, reconhecida como o novo Estatuto Fundiário Brasileiro (BISSANI; PEREIRA, 2020). Outeiro e Dias (2020, p. 508), em um olhar mais pessimista, acreditam que a referida lei é um retrocesso em relação a suas antecessoras, amplia as possibilidades de acumulação de terras e “se assemelha a novas formas de grilagem”. Destarte acompanham Meylan (2019) e Souza e Gervasoni (2021) quando reconhecem a falta de participação popular e de estudos técnicos, reduzindo a proposta democrática e social presente em todo conjunto de legislações derivadas do Estatuto da Cidade. Uma vez mais, a atuação do Estado parece favorecer mais a dinâmica de mercado, acentuando a especulação imobiliária em detrimento de ações efetivas para reduzir as necessidades habitacionais (SOUZA; GERVASONI, 2021). Ainda assim, Souza e Gervasoni (2021) propõem um “voto de confiança” de que apesar dos indícios contrários, esta legislação seja capaz de promover a regularização fundiária de interesse social a quem realmente deve. O Quadro 29 apresenta uma síntese da legislação neste âmbito:

Quadro 29 - Principais leis nacionais para habitação

Lei	Conteúdo
Parcelamento do Solo Urbano - Lei nº 6.766/1979	Requisitos Urbanísticos para Loteamento; Projeto de Desmembramento e Loteamento; Loteamento para habitação social.
Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001	Diretrizes Gerais da política urbana; Instrumentos da política urbana; Plano Diretor; Gestão Democrática da Cidade.
Lei do Sistema Nacional de Habitação – Lei nº 11.124/2005	SNHIS; FNHIS; Conselho Gestor do FNHIS.
Programa Minha Casa Minha Vida - Lei nº 11.977/2009	Estrutura e finalidade do PMCMV; Origem dos recursos; Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab).

(continua)

Lei	Conteúdo
Regularização fundiária rural e urbana - Lei nº 13.465/2017	Regularização fundiária rural e urbana; Liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; Regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; Institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Fonte: Outeiro e Dias (2020).

Com o fim do PMCMV e a vacância de uma política habitacional, o governo federal optou por modificar diversos pontos na legislação vigente no país para a implementação do programa Casa Verde e Amarela (PCVA), de acordo com o conjunto de intenções e prioridades nesta nova política (BALBIM, 2022).

5.2.3 Instrumentos para a Promoção da Habitação

A partir da regulamentação do capítulo urbano, o Estado brasileiro passou a dispor de instrumentos para a salvaguarda do direito à moradia e do cumprimento da função social da propriedade urbana, além de instrumentos para regularização fundiária e gestão participativa (LOPES, 2020; RUFINO *et al.*, 2021; SOUSA; BRAGA, 2020). Entre os instrumentos que se avultam, há aqueles direcionados para a segurança da posse (Usucapião Urbano, Concessão do Direito Real de Uso e Zonas Especiais de Interesse Social), os destinados ao cumprimento da função social da propriedade (Plano Diretor, IPTU progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir) e os que viabilizam a gestão democrática da cidade (conselhos, conferências, audiências públicas e orçamento participativo) (MORAIS; GUIA; PAULA, 2006; OSÓRIO, 2004).

Como o Plano Diretor Municipal deve se basear no Estatuto da Cidade, então os gestores municipais têm a prerrogativa de decidir quais dos instrumentos disponíveis neste documento são mais adequados às características territoriais e capacidade econômica do município (DRUMOND; RODRIGUES, 2019). O Plano Diretor Municipal por si só é um instrumento, pois seleciona as prioridades e as soluções previstas de acordo com a capacidade do município, devendo ser aprovado por lei municipal para ter eficácia (COSTA; ANTONELLO, 2018). É um instrumento obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e para as que compõem regiões metropolitanas, devendo conter em seu texto medidas que assegurem o bem-estar

dos cidadãos e iniciativas para fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade (ANDRADE, 2018).

Conforme Bandeira (2018), ainda a aplicação dos instrumentos é limitada na maioria dos municípios, dada a impopularidade que pode ser ocasionada por elas. Os vazios urbanos decorrentes da especulação imobiliária são um entrave para o uso adequado do solo urbano e não fazem cumprir nem a função social da propriedade e nem da cidade (BANDEIRA, 2018). Como se trata de um processo moroso, os ganhos esperados podem chegar somente a longo prazo e o horizonte de governo é geralmente mais curto, relata Andrade (2018) que em sua pesquisa percebeu que poucos são os municípios que aplicam os instrumentos Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a Desapropriação com pagamento em títulos de dívida pública. Lima (2020) indica que esses seriam instrumentos importantes para eliminar os vazios urbanos e potencializar o espaço construído e que para combater a especulação imobiliária, seria mais adequado utilizar os instrumentos tributários e financeiros.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) compõe um instrumento que pode ser adotado para reverter as desigualdades na distribuição do solo urbano (SANTORO, 2019). As ZEIS delimitam áreas já ocupadas ou a serem ocupadas pela população de baixa renda, com objetivo de promover, principalmente, a habitação social (CARDOSO *et al.*, 2021), sendo que as áreas a serem ocupadas são, geralmente, vazias ou subutilizadas, em regiões bem localizadas e providas de infraestrutura e serviços urbanos (MARGUTI, 2018). Devem ser um instrumento prioritário nas políticas habitacionais porque reduz os altos custos do desenvolvimento horizontal da cidade e as dificuldades de urbanização de favelas, que envolve também risco ambiental (SANTORO, 2019). Ainda nesse sentido, a Lei 11.888/2008 garante assistência técnica e jurídica para a população de baixa renda, inclusive para os que moram em habitação de interesse social (BALBIM, 2022; CAVALCANTI, 2021). No mesmo sentido, a Lei 13.465/2017 versa sobre a regularização fundiária urbana e rural e inclui, entre outras prerrogativas, a possibilidade de regularização fundiária de habitação de interesse social, garantindo segurança jurídica aos moradores e incorpora núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial (SOUZA; GERVASONI, 2021).

Ao menos três instrumentos podem ser utilizados para reconhecer a posse, de acordo com o Estatuto da Cidade e legislação específica. A Medida Provisória

2.220/2001, Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), alterada pela Lei 13.465/2017, garante o direito à concessão de uso especial para fins de moradia para indivíduo ou família que ocupe uma área de até 250m² por cinco anos ininterruptos e sem oposição, desde que não possua outro imóvel (OUTEIRO; DIAS, 2020). Da mesma forma, a Usucapião especial de imóvel urbano propõe um horizonte de cinco anos para a concessão da posse de uma área ocupada mansa e pacificamente, mas sem a restrição de limite de data de ocupação como acontece na CUEM (para áreas ocupadas até 22 de dezembro de 2016) (REGINO, 2017). Em sentido semelhante, a usucapião coletiva atribui igual fração a cada possuidor, seja qual for a dimensão cada um ocupe, salve manifestação em contrário, na forma de acordo escrito entre as partes (BUONFIGLIO, 2018).

O direito de superfície tem aplicação prevista em casos de um problema fundiário de difícil solução e é utilizado pelo poder público para que o proprietário ceda a superfície (inclusive laje) para que um terceiro edifique uma unidade distinta na mesma área (BALBIM, 2022) ou que imóveis providos de infraestrutura urbana adequada sejam ocupadas dissociando a propriedade da terra a utilização do solo (CARDOSO *et al.*, 2021). O direito de preempção é a preferência de compra por parte do poder público no momento da venda de um imóvel de seu interesse (CAVALCANTI, 2021). A outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, o estudo de impacto de vizinhança, a concessão do direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de mercado são outros exemplos de instrumentos utilizados no âmbito do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores que tem o potencial de incidir sobre a habitação de interesse social e a regularização fundiária, além de combater a especulação imobiliária e os vazios urbanos, fazendo cumprir a função social (COSTA; ANTONELLO, 2018).

As operações urbanas consorciadas (OUC) são bastante discutidas, pois, como demonstra Rolnik (2019), grandes frações do território são demarcadas para este fim e utilizadas em parcerias público-privadas para aprovar projetos que não foram submetidos às regras gerais de regulação da cidade e, assim, ampliam as possibilidades de atração de capital privado e a força do mercado imobiliário-financeiro. Cardoso *et al.* (2021) demonstram da mesma forma, exemplificando o caso do estado do Rio de Janeiro, que a OUC favorece a promoção imobiliária e se afasta do objetivo de concretizar o direito à moradia. No mesmo sentido, Rufino *et al.* (2021) observam que a valorização se tornou o objeto central do planejamento, intensificando

dinâmicas imobiliárias que contradizem o interesse público, gerando segregação socioespacial.

5.2.3.1 Programa Minha Casa Minha Vida

Inovador não apenas pela ambição e expectativa que pairavam sob seu lançamento, o Programa Minha Casa Minha Vida inseriu pela primeira vez em uma política habitacional as pessoas sem renda (AGUIAR; FERRAZ, 2021). O cenário não poderia parecer mais desfavorável, com uma crise econômica internacional prestes a eclodir (MEYLAN, 2019), mas que diante de uma inédita força institucional e apoiado pelo bom desempenho do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) de 2007, com resultado no crescimento do PIB, na geração de empregos e na retomada de obras de infraestrutura, pavimentaram o caminho de apoio da população, da burocracia, do ambiente político e de setores estratégicos para o PMCMV (BALBIM, 2022).

Desenhado com um caráter de iniciativa anticíclica, na tentativa de reduzir os reflexos da crise econômica internacional no país, o Minha Casa Minha Vida direcionou seus recursos para a construção de novas unidades, apoiando desta forma o setor da construção civil (MEYLAN, 2019). Para definir as métricas que delimitariam as faixas de renda e as metas de alcance do programa, o governo baseou as estimativas em dados extraídos da PNAD 2008 e do Censo de 2010 (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2019). A meta inicial (fase 1) seria a construção de um milhão de moradias (LIMA, 2020), totalizando R\$ 34 bilhões em subsídios públicos, direcionados por faixas de renda variando entre 0 e 10 salários-mínimos (AGUIAR; FERRAZ, 2021). Entre 2009 e 2017 foram contratadas mais de 5,04 milhões de unidades, tendo sido entregues até o fim de 2017 cerca de 3,6 milhões de unidades, beneficiando mais de 12 milhões de pessoas (SOUZA-LOPES; SAAB, 2021). O governo federal, nesse período, introduziu R\$ 103,9 bilhões²⁴ na economia, boa parte desses recursos – quase R\$ 60 bilhões, por meio da transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) (FERREIRA *et al.*, 2019).

Os dados do PMCMV obtidos a partir da PNAD 2008 e do Censo de 2010 se distanciaram em muito da tipologia de dados utilizada à época pelo PlanHab que, por sua natureza, poderia ter sido utilizada para ao menos aprimorar as categorias de

²⁴ Na cotação a 04/07/2022, € 1 equivale a R\$ 5,56.

atendimento do PMCMV (KRAUSE; BALBIM; NETO, 2019). O Quadro 30 apresenta a tipologia de dados proposta pelo PlanHab, que considera a tipologia de municípios e a regionalização das demandas habitacionais:

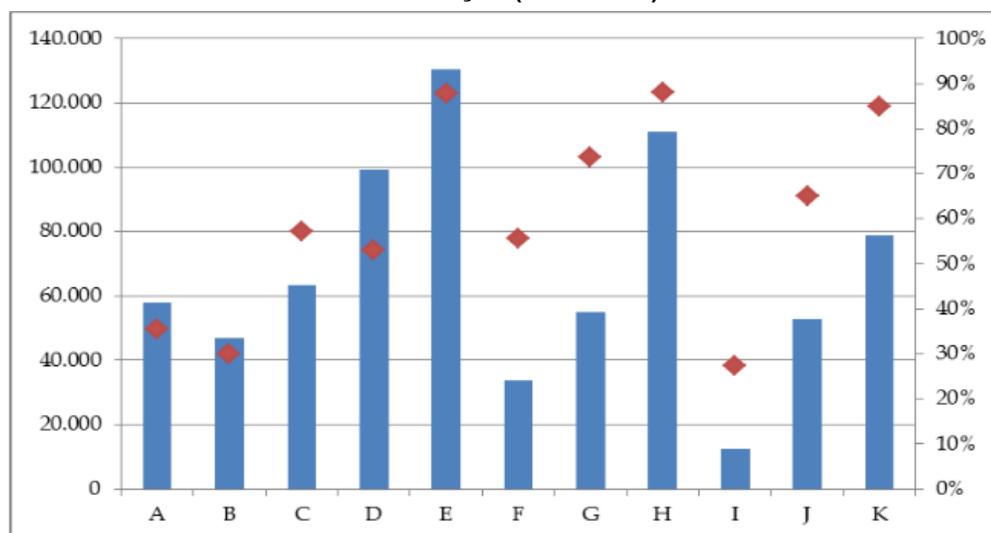
Quadro 30 - Tipologia de municípios por faixa populacional no Plano Nacional de Habitação.

Faixa populacional	Tipologia	Qntd. de municípios
Acima de 100 mil hab. e regiões metropolitanas	A – Reg. Metropolitana do Rio de Janeiro e de São Paulo	59
	B – Principais aglomerações e capitais ricas	186
	C – Aglomerados e capitais prósperas N e NE	63
	D – Aglomerados e centros regionais Centro-Sul	215
	E – Aglomerados e centros regionais N e NE	58
Entre 20 e 100 mil habitantes	F – Centros urbanos em espaços rurais prósperos	250
	G – Centros urbanos em espaços rurais de média renda no Centro Sul	274
	H – Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza	587
Abaixo de 20 mil habitantes	I – Pequenas cidades em espaços rurais prósperos	1.002
	J – Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo	1.453
	K – Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo	1.417

Fonte: Adaptado de Balbim e Krause Neto (2015).

Ao comparar a produção do PMCMV entre 2009 e 2014 com a tipologia de municípios propostas pelo PlanHab é notável algumas incongruências entre as necessidades habitacionais e a produção viabilizada pelo programa. Na Figura 14 é apresentado o percentual de municípios atendidos por faixa (pontos) e o número total de unidades produzidas nessas faixas (colunas), entre 2009 e 2014:

Figura 14 - Produção de unidades por municípios pela tipologia do Plano Nacional de Habitação (2009-2014)



Fonte: Krause e Balbim Neto (2015).

Apesar de, teoricamente, o PMCMV priorizar os municípios das categorias I, J e K, na realidade, a dispersão da produção por municípios não refletiu essa intenção. De acordo com o Quadro 30, cerca de 70% dos municípios brasileiros se encaixam nas categorias I, J e K, porém, pela leitura da Figura 14, se observa que menos de 30% dos municípios da categoria I foram atendidos pelo PMCMV. Além disso, nas categorias A, B, D e E, a quantidade de unidades produzidas acompanhou o percentual de municípios atendidos, mas nas demais categorias, o número de municípios atendidos é superior ao quantitativo produzido. Para compreender como esta medida impacta no resultado global do PMCMV, é preciso antes analisar de que forma este programa atendeu às faixas de renda, conforme se propôs a fazê-lo, pois apesar de um bom indicativo da distribuição das obras, a tipologia do PlanHab não foi adotada para o planejamento do PMCMV. Portanto, a análise do consolidado por faixas é mais representativa do alcance dos objetivos do programa em toda sua duração (2009-2020), conforme é apresentado no Quadro 31:

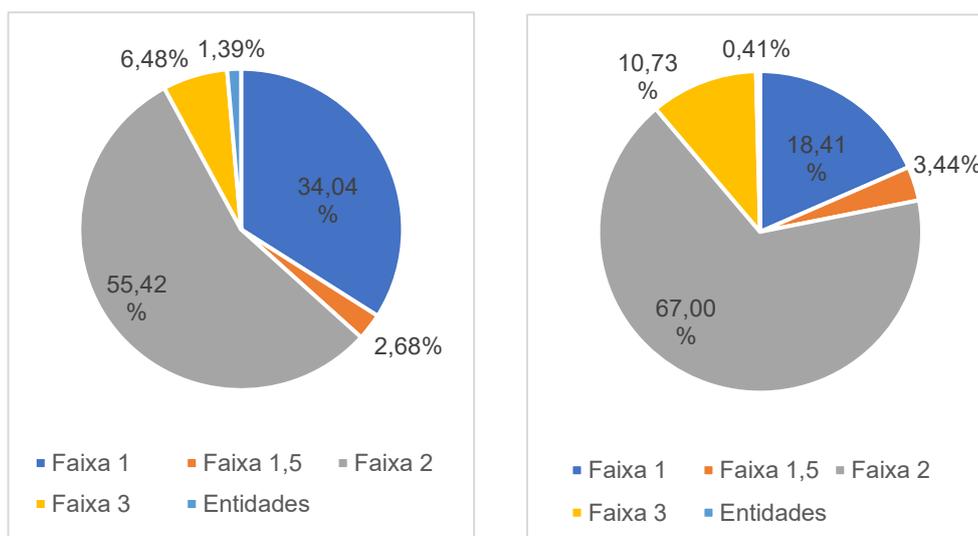
Quadro 31 - Consolidado da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2020)

Faixa	Unidades	Relativo	Valor contratado (R\$)	Relativo	Investimento médio por unidade (R\$)
Faixa 1	1.910.503	34,04%	98.399.451.977,10	18,41%	51.504,47
Faixa 1,5 ²⁵	150.144	2,68%	18.381.128.748,20	3,44%	122.423,33
Faixa 2	3.110.029	55,42%	358.025.425.284,60	67,00%	115.119,64
Faixa 3	363.420	6,48%	57.324.397.803,90	10,73%	157.735,94
Entidades	78.151	1,39%	2.214.647.949	0,41%	28.338,06
Total	5.612.247	100,00%	534.345.051.762,80	100,00%	95.210,53

Fonte: Adaptado de Meylan (2019); SISHAB (2022).

A Figura 15 complementa o Quadro 31 e demonstra que a produção se concentrou na Faixa 2, com prevalência da habitação de mercado subsidiada sobre a habitação de interesse social:

²⁵ Faixa intermediária lançada em 2016, portanto, os resultados são referentes ao período de 2016 a 2020.

Figura 15 - Produção por faixa do Programa Minha Casa Minha Vida

Fonte: SISHAB (2022).

Com a perspectiva de atingir um espectro amplo da população, os recursos foram mobilizados em duas linhas: a habitação de interesse social e a habitação de mercado subsidiada (PACHECO; KAWANISHI; SCHEFFER, 2022). Os subsídios diretos, proporcionais à renda das famílias foram acompanhados do aumento da disponibilização de crédito e a redução dos juros (FERREIRA *et al.*, 2019). Para dar conta de um programa dessa magnitude, foram utilizados recursos do orçamento da União, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do fundo de infraestrutura e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDES) com a expectativa que esses investimentos se revertissem na ampliação do consumo (materiais de construção, móveis, eletrodomésticos etc.), na dinamização econômica e na geração de empregos (MEYLAN, 2019). Nesse sentido, apontam Ferreira *et al.* (2019, p.7), o país “buscou impactar a economia por meio de efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção”.

O PMCMV se não foi pioneiro, ao menos alçou ao protagonismo aquilo que Shimbo (2012, 2016) convencionou chamar de “habitação social de mercado”. O termo é usado para descrever o híbrido entre a habitação social e a habitação de mercado: social porque passa a incluir a população de baixa renda na política pública, incluindo os que não dispõem de renda e de mercado porque atende à lógica de captura do lucro pela construção civil em um novo patamar para o setor (BUONFIGLIO, 2018). Desta ambiguidade, Nascimento Neto e Ultramari (2022) avaliam os resultados no PMCMV, identificando que até mesmo em municípios onde

teoricamente não haveria interesse do mercado, a habitação social de mercado foi a solução predominante. Desta forma, as “fronteiras borradas de distinção” (MARTINS; PEREIRA, p. 33) entre a habitação promovida pelo Estado e a de interesse do mercado parecem encaminhar a política habitacional brasileira para um capitalismo popular (GUERREIRO, 2019) calcado na meritocracia e na ideologia da casa própria (BONDUKI, 2014).

Apesar de alcançar o objetivo de estabilizar a economia, o PMCMV foi alvo de muitas críticas durante todo seu ciclo, as quais perduram após seu encerramento, nas avaliações de resultado e impacto do programa, como nos trabalhos de Cardoso (2013), Amore, Shimbo e Rufino (2015), Meylan (2019) e Balbim (2022). Para Ferreira *et al.* (2019), as articulações políticas para dar celeridade à aprovação da lei que criaria o PMCMV foram responsáveis por distanciar seu conteúdo da PNH, do SNHIS e do Estatuto da Cidade. Pacheco, Kawanishi e Scheffer (2022) sinalizam que houve problemas de ordenamento territorial, situando os empreendimentos em áreas sem infraestrutura urbana, equipamentos públicos e possibilidades de emprego e até mesmo em áreas periféricas, fortalecendo características segregadoras. Aguiar e Ferraz (2021) encontram como resultado da sua pesquisa que o PMCMV foi instrumentalizado pelo mercado imobiliário, expandindo sua influência até pequenas cidades do interior. Meylan (2019) explora criticamente a “inflexão” da política habitacional, pela negligência da habitação de interesse social e de ações voltadas a população de baixa renda e às mulheres. Lima (2020), em sentido semelhante aos supracitados autores, questiona a interpretação aparente que o PMCMV deu à habitação como um “teto sobre a cabeça”, ignorando aspectos considerados “essenciais” como saúde, segurança e acesso à recursos naturais e ignorando, também, a necessidade de inserção em um contexto mais amplo de planejamento urbano e política fundiária. Reis, Silveira e Moreira (2015) ao investigarem a percepção dos beneficiários com relação às unidades habitacionais, ao empreendimento e ao entorno, levantaram como principais ofensores a (falta de) segurança, o lazer, a qualidade dos materiais e a ausência de infraestrutura e, especialmente na habitação de interesse social, a distância em relação ao centro e às principais áreas urbanizadas. Nascimento Neto e Ultramarini (2022) coletam as conclusões obtidas por “uma miríade de estudos” e além dos aspectos já debatidos, incluem a elevação do custo da terra, a prevalência de conjuntos homogêneos e a utilização dos subsídios públicos pelo mercado. Krause e Balbim Neto (2015) em um

completo estudo de avaliação do PMCMV, indicam que a predominância de obras em áreas de maior interesse econômico, aprofundaram problemas migratórios e urbanísticos.

Em 2014, a crise econômica colocou o país em recessão e levou a uma instabilidade política (GIAMBIAGI *et al.*, 2016). A escassez de arrecadação impactou obras públicas e programas sociais, o que acarretou a desaceleração da transferência de recursos ao PMCMV (DAMASCENO, 2021). Minado politicamente e saturado economicamente, restou ao PMCMV um papel secundário, distante da centralidade na agenda governamental, até que em 2019 foi definitivamente encerrado (SOUZA-LOPES; SAAB, 2021). Com o passar de mais de uma década desde seu início, Nascimento Neto e Ultramari (2022) apontam para o encerramento de um ciclo, com uma tendência de redução dos recursos públicos e maior participação privada na provisão habitacional. As dificuldades de continuidade do PMCMV interromperam um ciclo muito produtivo na habitação, como é possível observar a partir da análise do total de unidades concluídas e entregues por região, entre 2009 e 2017, apresentada no Quadro 32:

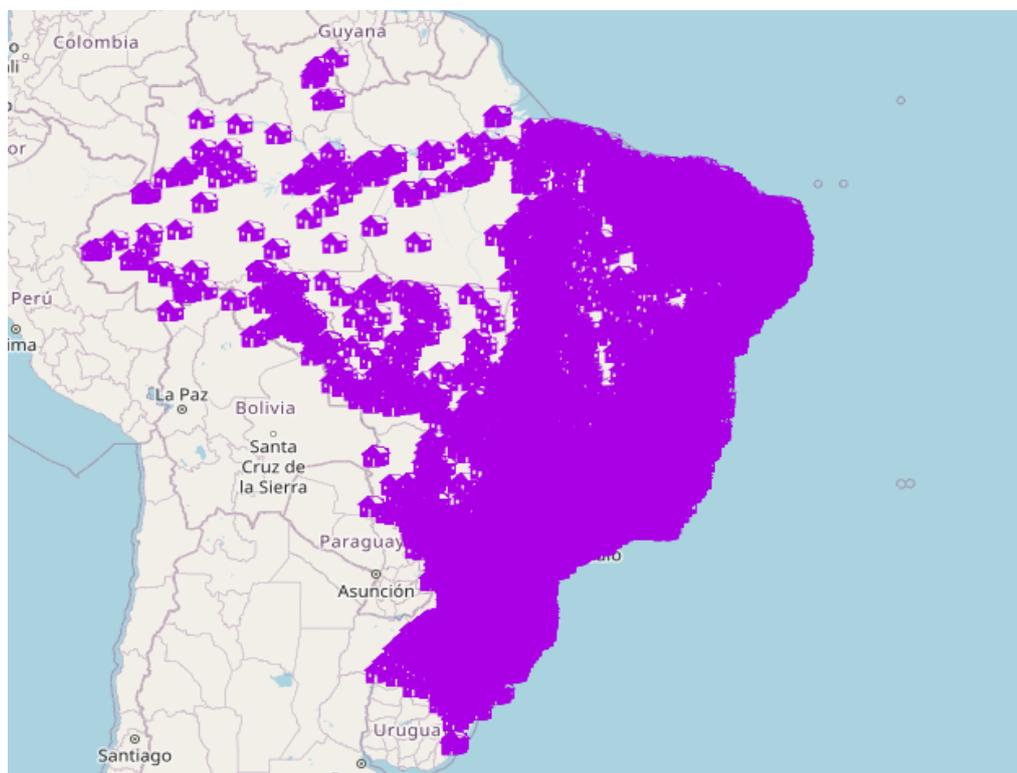
Quadro 32 - Obras concluídas e entregues por região (2009-2017)

Região	Total de unidades	Relativo
Sudeste	1.837.306	36,47%
Nordeste	1.373.995	27,27%
Sul	936.770	18,59%
Centro-oeste	576.766	11,45%
Norte	313.697	6,23%
Total	5.038.534	100,00%

Fonte: Adaptado de Souza-Lopes e Saab (2021).

A apresentação gráfica da distribuição dos empreendimentos entregues no âmbito do PMCMV evidencia o vazio deixado nas regiões Centro-oeste e Norte. Como demonstra a Figura 16, as obras do PMCMV privilegiaram as áreas urbanas estabelecidas, seguindo o fluxo de ocupação do território litoral-interior:

Figura 16 - Distribuição dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida



Fonte: Dataset (2018).

Lançado em agosto de 2020, o Programa Casa Verde e Amarela²⁶ (PCVA), programa que substituiu o PMCMV, foi decretado em 15 de janeiro de 2021, na forma de lei, como uma nova política habitacional do governo federal (AGUIAR; FERRAZ, 2021). O PCVA deve manter as funções de seu antecessor, adaptando as faixas de renda de cada estrato e articulando a elas uma nova política de juros, com o objetivo de atender a 1,2 milhão de famílias até o fim de 2022 (REIS *et al.*, 2021). A declaração de intenções do novo programa aponta para a exigência de contrapartida financeira do beneficiário, mesmo nas faixas iniciais (NASCIMENTO NETO; ULTRAMARI, 2022), mesmo com a exclusão da população sem renda (REIS *et al.*, 2021). A produção de novas unidades tem condições de afetar a dimensão quantitativa do déficit habitacional, entretanto, se a política adotada não considerar a dimensão qualitativa do déficit, o resultado será a expansão do número de domicílios vagos – atualmente próximo aos 7 milhões de unidades, enquanto 11,3 milhões de pessoas

²⁶ Fonte: “Bolsonaro assina decreto que regulamenta programa Casa Verde e Amarela” por Heloisa Cristaldo para a Agência Brasil. Disponível em: <https://tinyurl.com/2kccktk2>

continuam a viver em moradias com condições inadequadas de infraestrutura (BALBIM, 2022).

5.2.4 Diagnósticos das Necessidades Habitacionais

O conceito de déficit habitacional se relaciona à deficiência no estoque de moradias. No Brasil, como em outros países o déficit habitacional é um dos indicadores mais utilizados e difundidos no campo das políticas públicas de habitação (DAMASCENO, 2021). Porém, como explica Damasceno (2021), déficit habitacional deve ser compreendido como um dimensionamento das necessidades habitacionais de um local em um recorte temporal e não deve ser confundido com o todo da problemática habitacional, que é mais profunda, multifacetada e estrutural. Segundo o levantamento publicado, referente ao período concluído em 2015 (FJP, 2018), o déficit habitacional brasileiro pode ser estimado em 6.355 milhões de domicílios, com maior incidência na zona urbana (88%).

A Fundação João Pinheiro (FJP) se consolidou como referência na organização, preparação, realização e divulgação de levantamentos sobre a situação do déficit habitacional brasileiro. Para tanto, a FJP toma por base os dados disponibilizados pelo Censo Demográfico e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua) (VACCARI; SILVA, 2020). Por sua competência e confiabilidade dos resultados, os indicadores desenvolvidos pela FJP são amplamente utilizados para subsidiar as decisões no âmbito habitacional e nas pesquisas acadêmicas a esse respeito (BALBIM, 2022). Atualmente, o diagnóstico realizado por essa instituição considera as necessidades de moradia em duas vertentes, o déficit habitacional (indicador quantitativo) e a inadequação domiciliar (indicador qualitativo) (LOPES, 2020). O déficit habitacional, indicador quantitativo é composto por quatro subcomponentes, nomeadamente as habitações precárias, a coabitação familiar, o ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo de domicílios alugados (FJP, 2018).

Para fins dessa pesquisa, se utiliza o relatório de 2018 da Fundação João Pinheiro, que abrange o período 2007 a 2015. Em razão das modificações na forma de mensurar o déficit habitacional e as inadequações de domicílio, prioriza-se a utilização dessa série temporal que considera, essencialmente, uma mesma

metodologia. Em alguns casos, se utilizam dados referentes aos anos de 2005 e 2006, quando disponíveis e aplicáveis, assim como dados posteriores a 2015, que dependem da disponibilização nas bases de dados da PNAD Continua, da Fundação João Pinheiro e do Censo Demográfico, este último não realizado em 2020, está previsto para 2022 ou 2023.

Para o cálculo do déficit habitacional, a metodologia utilizada pela FJP considera quatro componentes, com dados relativos ao país, as regiões demográficas, aos estados e ao Distrito Federal e as principais regiões metropolitanas consolidadas. Os dados podem ser categorizados pela localização, urbana ou regional e pelo atributo renda, distribuído em faixas. O Quadro 33 apresenta a metodologia aplicada pelo FJP para o cálculo do déficit habitacional:

Quadro 33 - Metodologia de cálculo do déficit habitacional

Componentes e subcomponentes		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, regiões, estados, Distrito Federal e regiões metropolitanas	Urbana e rural	Renda (salário-mínimo)
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Fonte: FJP (2018).

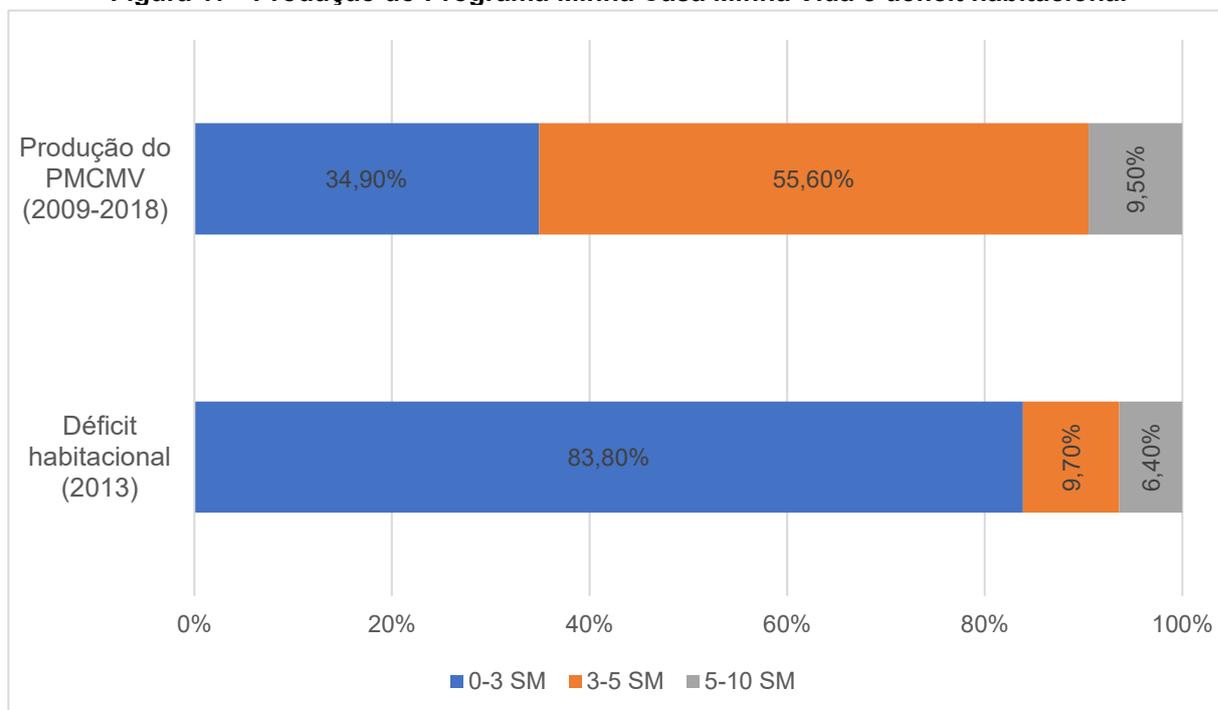
Da mesma forma, para o cálculo da inadequação de domicílios, a metodologia utilizada pela FJP considera as unidades espaciais, localização, atributos e componentes e subcomponentes. Neste caso, são cinco os componentes, e mais quatro subcomponentes relativos à Carência de infraestrutura urbana. Os dados podem ser desagregados no país, regiões, estados, Distrito Federal e as principais regiões metropolitanas consolidadas e podem ser categorizados pela localização, urbana ou regional e pelo atributo renda, distribuído em faixas. O Quadro 34 apresenta a metodologia aplicada pelo FJP para o cálculo do déficit habitacional:

Quadro 34 - Metodologia de cálculo da inadequação de domicílios

Componentes e subcomponentes		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Carência de infraestrutura urbana	Energia elétrica	Brasil, regiões, estados, Distrito Federal e regiões metropolitanas	Urbana e rural	Renda (salário-mínimo)
	Abastecimento de água			
	Esgotamento sanitário			
	Coleta de lixo			
Adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios				
Ausência de banheiro				
Cobertura inadequada				
Inadequação fundiária urbana				

Fonte: FJP (2018).

Para o diagnóstico das necessidades habitacionais atuais, é possível observar o comportamento da PMCMV para a redução desse indicador, conforme debatido na subseção 5.2.3.1 e relacioná-lo ao déficit habitacional sinalizado no período. A Figura 17 apresenta uma comparação, pela faixa de renda, entre a produção do PMCMV entre 2009 e 2018 e o déficit habitacional calculado para 2013:

Figura 17 - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida e déficit habitacional

Fonte: Adaptado de Nascimento Neto e Salinas Arreortua (2020).

A Figura 17 demonstra um descompasso entre o planejamento e a execução do PMCMV e em relação ao déficit habitacional. Apesar do comparativo ser do ano

de 2013, a série histórica demonstra que entre o período de 2007 e 2018 houve pouca variação no déficit habitacional por faixa de renda. Portanto, o PMCMV não foi capaz de solucionar as necessidades habitacionais, nem de reverter o quadro de desigualdade na questão habitacional pela faixa de renda. As famílias com renda entre 0 e 3 salários-mínimos tem a maior participação no déficit habitacional sinalizado, mas não são maioria nas soluções habitacionais implementadas no âmbito do PMCMV. Desta forma, é possível concordar com Nascimento Neto e Ultramari (2022) que apontam o incentivo à produção de mercado, voltada a interesses econômicos.

O déficit habitacional desagregado por regiões demográficas apresenta um indicativo da situação habitacional em um nível intermediário. O Quadro 35 apresenta esse resultado e o déficit habitacional comparado entre regiões metropolitanas e as demais áreas:

Quadro 35 - Déficit habitacional por região demográfica

	Unidades	% de déficit	Relativo
Norte	645.537	12,6	10,2%
Nordeste	1.971.856	11,0	31,0%
Sudeste	2.482.855	8,4	39,1%
Sul	734.115	7,0	11,6%
Centro-oeste	521.381	10,0	8,2%
Regiões metropolitanas	1.829.941	8,9	28,8%
Demais áreas	4.525.802	9,5	71,2%
Brasil	6.355.743	9,3	100,0%

Fonte: PNAD Continua (2019).

A região Sudeste detém a maior participação no déficit habitacional do país, acumulando mais de um terço do total. A região é a mais populosa do país²⁷, o que ajuda a explicar esse resultado, que totaliza quase 2,5 milhões de unidades habitacionais, porém, não é o único fator nesta equação, uma vez que, percentualmente, o déficit habitacional é menor do que nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Uma explicação possível para essas regiões é a condição socioeconômica, posto que possuem os resultados mais baixos na participação do PIB do país²⁸. As dificuldades de operacionalização do PMCMV, sobretudo na região Norte, conforme demonstrado na subseção 5.2.3.1, não viabilizaram a expansão da

²⁷ 42% da população brasileira, segundo o IBGE (2019).

²⁸ Nordeste, 13, 9%; Centro-oeste, 9,4%; Norte, 5,3%, segundo o IBGE (2014).

disponibilidade de unidades habitacionais adequadas à redução do déficit habitacional. Para esclarecer quais são os maiores responsáveis pelo déficit habitacional em cada região, são apresentados, no Quadro 36, os resultados para o déficit habitacional em cada região por componente:

Quadro 36 – Déficit habitacional por componente e por região (em %)

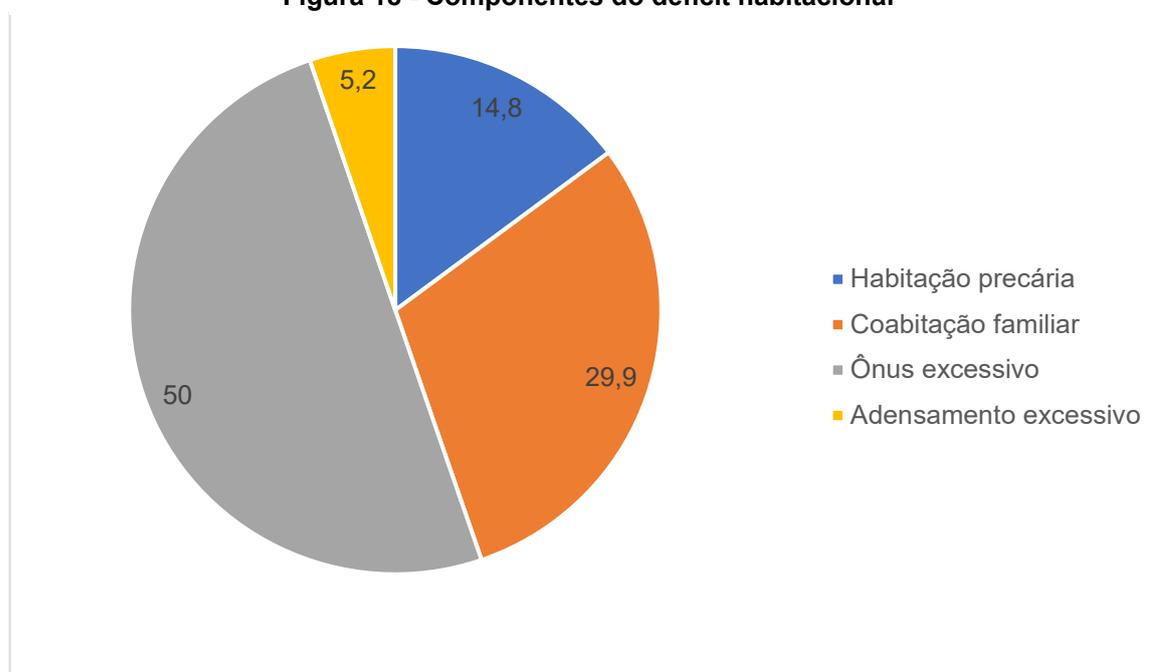
	Habitação precária	Coabitação familiar	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo
Norte	24,3	41,9	27,8	6,0
Nordeste	25,3	33,6	37,9	3,2
Sudeste	4,7	26,3	61,4	7,6
Sul	16,4	24,0	57,8	1,8
Centro-oeste	9,5	27,0	57,9	5,6
Regiões metropolitanas	5,3	29,4	57,4	7,9
Demais áreas	18,7	30,2	47,2	3,8
Brasil	14,8	29,9	50,0	5,2

Fonte: FJP (2018).

Na região Norte, o componente Coabitação familiar é o mais representativo do déficit habitacional. Uma das explicações possíveis é o limitado estoque habitacional na região, observável pelo fato de que a região possui o menor número absoluto de domicílios vagos no país (FJP, 2018) e pela já referida dificuldade de implementar soluções habitacionais economicamente viáveis na região. Para as demais regiões, o ônus excessivo com aluguel é o principal problema enfrentado pelas famílias. Para o cálculo desse componente, se considera que o valor pago em aluguel não deve comprometer mais do que 30% da renda familiar. Desta forma, este é um indicador de que a capacidade financeira das famílias está comprometida, reforçando posições como a de Rolnik (2019) que aponta os problemas da financeirização da moradia, e de que o PMCMV também não foi capaz de contribuir para a solução deste problema. Pelo contrário, a análise da curva do ônus excessivo com aluguel na Figura 22 demonstra que esse componente se agudizou com o tempo, em crescimento ininterrupto durante a série temporal (2007-2015). Conforme defende Abrão (2022), a partir da análise de dados básicos do IBGE e da FJP, o aluguel no Brasil não é uma opção, mas uma necessidade da maior parte das famílias. A região Sul possui os menores índices de adensamento excessivo e coabitação familiar, em contrapartida, a habitação precária e o ônus excessivo com aluguel são maiores do que a média

nacional. Para o resultado nacional, a Figura 18 apresenta o gráfico com a participação de cada componente:

Figura 18 - Componentes do déficit habitacional



Fonte: FJP (2018).

Como observado na Figura 18, o ônus excessivo com aluguel é o componente com maior impacto no déficit habitacional, com maioria absoluta dos problemas que afetam o indicador. Na sequência, a coabitação familiar representa cerca de 30% do déficit habitacional, seguida da habitação precária, com pouco menos de 15% e, por fim, o adensamento excessivo é o componente com menor impacto, com aproximadamente 5% do todo. Se considerada a série histórica, é a partir de 2011 que a coabitação familiar deixa de ser o principal componente do déficit habitacional. Entre as inferências possíveis, destaca-se o aumento no número de unidades disponíveis, o que interferiu na densidade habitacional, reduzindo a coabitação familiar e o adensamento excessivo – domicílios alugados; de outra forma, a valorização e a especulação imobiliárias derivadas deste aumento de unidades, impactou no valor dos aluguéis pagos pelas famílias.

A outra vertente das necessidades habitacionais brasileiras é a inadequação de domicílios. Para identificar em nível intermediário o total de inadequações, o Quadro 37 apresenta a distribuição nas regiões brasileiras:

Quadro 37 – Inadequação de domicílios por região demográfica

	Unidades	Relativo
Norte	2.269.906	16,7%
Nordeste	4.338.918	31,9%
Sudeste	3.759.829	27,6%
Sul	1.730.912	12,7%
Centro-oeste	1.503.145	11,1%
Brasil	13.602.710	100,0%

Fonte: FJP (2018).

Em números absolutos, o maior volume de déficit habitacional está na região Sudeste, porém, a inadequação de domicílios é mais representativa na região Nordeste. O desenvolvimento urbano mais precoce e as condições econômicas são indicadores da diferença entre o resultado do déficit habitacional e a inadequação de domicílios, porém, não são definitivos pois apesar disto, a região Sudeste é a segunda região que apresenta mais inadequações. Uma explicação possível é a densidade populacional e as dificuldades de infraestrutura decorrentes da urbanização acelerada. O Quadro 38 ajuda a esclarecer os componentes de maior impacto nesta vertente:

Quadro 38 - Inadequação de domicílios por componente

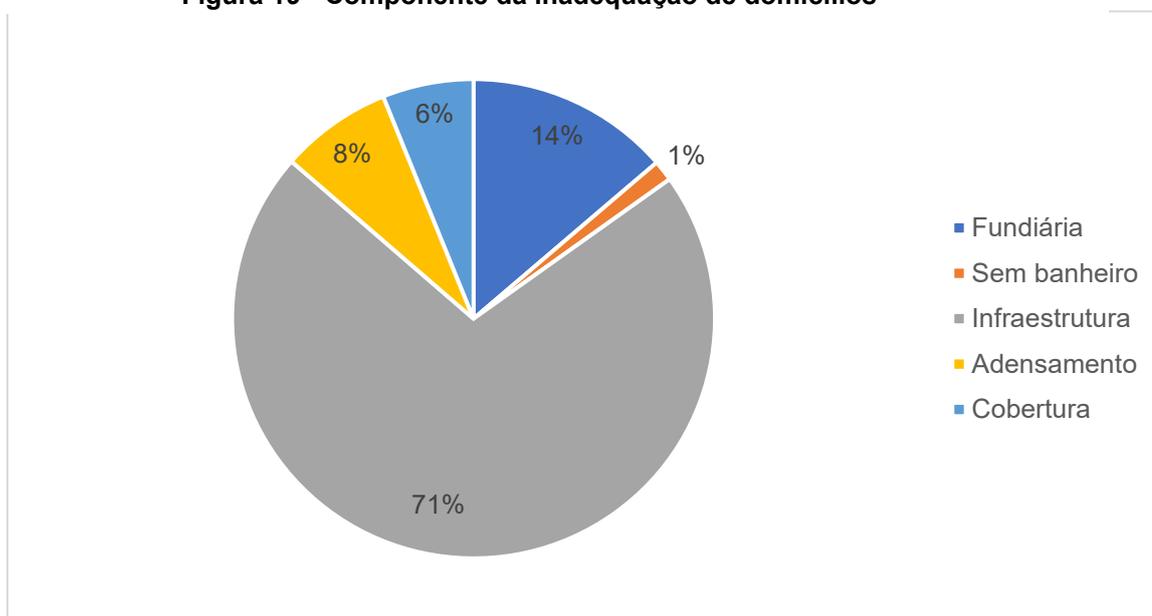
	Inadequação fundiária	Domicílio sem banheiro	Carência de infraestrutura	Adensamento excessivo	Cobertura inadequada	Relativo
Norte	2,2%	2,7%	79,2%	7,8%	8,1%	16,7%
Nordeste	8,1%	0,9%	84,5%	5,2%	1,3%	31,9%
Sudeste	28,8%	1,7%	50,8%	13,8%	4,9%	27,6%
Sul	16,3%	1,0%	57,6%	3,5%	21,6%	12,7%
Centro-oeste	6,7%	0,7%	87,7%	2,6%	2,3%	11,1%
Brasil	13,7%	1,4%	71,3%	7,5%	6,1%	100,0%

Fonte: FJP (2018).

A partir do Quadro 38 é possível observar a predominância das carências de infraestrutura na composição da inadequação dos domicílios brasileiros. Em todas as regiões este foi o componente com maior participação e pode ser explicado pelas dificuldades tão bem observadas em trabalhos acadêmicos, como o de Furtado (2022), e, empiricamente, no dia a dia das cidades brasileiras. Os domicílios sem banheiro representam um valor pouco significativo no todo, mas em números gerais quase 200.000 moradias estão nessa situação, portanto inspiram atenção nas

políticas públicas, por se tratar de um elemento básico de saúde e higiene pessoal. A inadequação fundiária, que diz respeito aos imóveis em terrenos não legalizados, parece subnotificada na região Norte: o percentual é muito abaixo das outras regiões e da média nacional e está na contramão dos resultados obtidos nas outras regiões, pois enquanto no Nordeste, Sudeste e Centro-oeste esse é o segundo principal componente da inadequação de domicílios, no Norte esse mesmo componente ocupa a quinta e última posição. Ademais, os indicadores de déficit habitacional apontam para uma direção contrária ao que levaria a crer um resultado tão baixo de inadequação fundiária. A região Sudeste lidera em inadequação fundiária e adensamento excessivo – domicílios próprios; a região Sul tem o maior percentual de cobertura inadequada; a região Norte possui a maior proporção de domicílios sem banheiro e a região Centro-oeste acumula o maior índice de Carência de infraestrutura. A região Nordeste não lidera em nenhum componente, mas possui o maior resultado relativo na participação do total de inadequações em domicílios. A Figura 19 apresenta na forma de gráfico uma síntese das inadequações em domicílios para o Brasil:

Figura 19 - Componente da inadequação de domicílios



Fonte: FJP (2018).

Como já discutido, a carência de infraestrutura é o componente de maior impacto na inadequação de domicílios. Na subseção 5.2.3.1 foram apresentadas uma série de críticas ao modelo de inserção urbana do PMCMV, em que os autores pontuaram a incapacidade deste programa em resolver as carências de infraestrutura,

que se agudizaram pela forma como a localização espacial das construções esteve distante dos equipamentos públicos e das estruturas já disponíveis nos municípios.

Para compreender a evolução das necessidades habitacionais no Brasil, sobretudo no século XXI, é possível comparar o resultado de alguns indicadores ao longo do tempo. O Brasil já consolidou há algum tempo a predominância do modo de vida urbano em detrimento do modo rural, porém, ainda permanecem carências nesses dois modos de vida, conforme demonstra a Tabela 1:

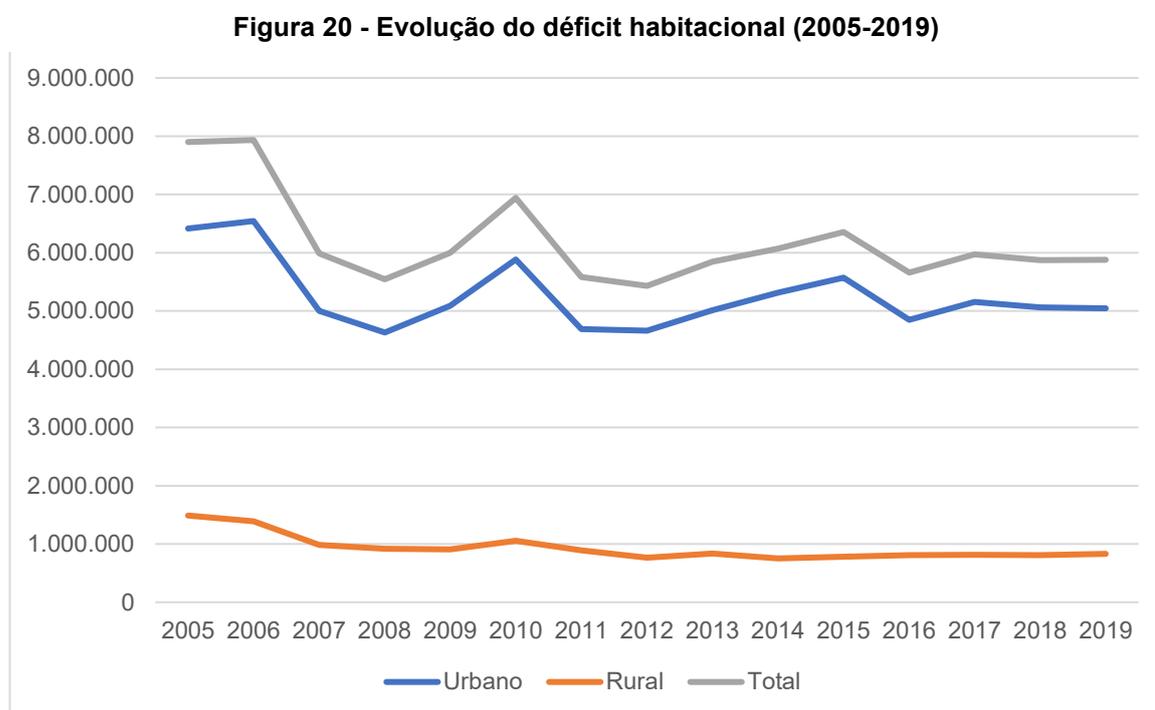
Tabela 1 - Evolução do déficit urbano e rural (2005-2019)

Ano	Urbano	Rural	Total
2005	6.414.143	1.488.556	7.902.699
2006	6.543.469	1.391.250	7.934.719
2007	5.003.418	985.646	5.989.064
2008	4.629.832	916.478	5.546.310
2009	5.089.159	909.750	5.998.909
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	4.849.195	808.054	5.657.249
2017	5.157.195	813.468	5.970.663
2018	5.060.354	809.688	5.870.041
2019	5.044.322	832.377	5.876.699

Fonte: Abrão (2022).

A trajetória do déficit urbano não ocorre de forma linear, mas tem um comportamento de ondas. A necessidade habitacional não é satisfeita apenas a partir da construção de novas unidades habitacionais, por isso não é prudente afirmar que o PMCMV falhou como política pública porque o déficit habitacional está em um período estacionário. Na verdade, isso é um equívoco porque existem imóveis vagos que não são ocupados por ao menos dois motivos, (1) pela especulação imobiliária e (2) pela inadequação da oferta em relação a demanda. Desta forma, muitas outras variáveis deveriam ser consideradas antes de reduzir o déficit habitacional ao simples cálculo matemático “total de moradias – moradias inadequadas = déficit habitacional”. No meio rural, questões fundiárias são significativas para a inadequação dos domicílios, assim como a coabitação familiar é para o déficit habitacional. Para melhor

visualização, a Figura 20 apresenta um gráfico da variação do déficit habitacional rural e urbano entre 2005 e 2019:



Fonte: Adaptado de Abrão (2022).

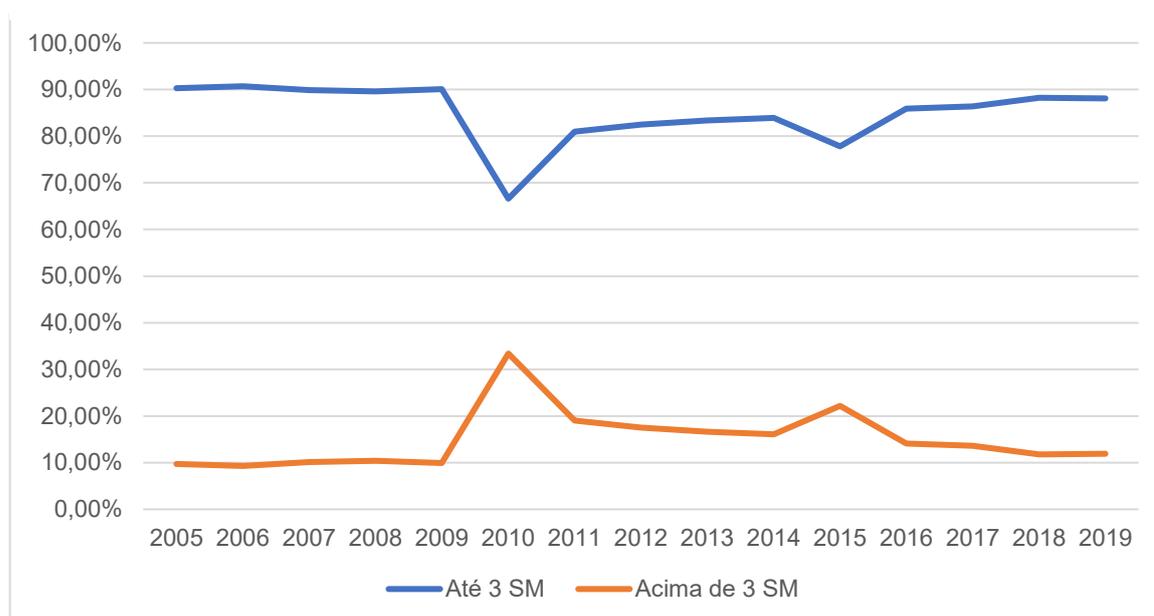
A visualização do gráfico deixa claro que o movimento do déficit total acompanha o déficit urbano, posto que este representa quase 90% do todo. Com exceção de 2010, o movimento da curva deste déficit é sutil, com ondulações que acompanham a situação econômica do país no mesmo período. O déficit rural tem um comportamento de curva ainda mais estável, mantendo o nível de carência de unidades abaixo de 1 milhão. Tratando do déficit urbano especificamente, em função da sua relevância em relação ao todo e a pertinência para essa pesquisa, é possível fazer mais algumas inferências, como a análise do déficit habitacional urbano por faixa de renda. Este indicador apresenta o resultado do déficit habitacional calculado para as famílias com renda de até 3 salários-mínimos e para as famílias com renda superior a esse valor e o valor nominal do salário-mínimo para cada ano, entre 2005 e 2019, conforme apresentado na Tabela 2:

Tabela 2 - Evolução do déficit habitacional urbano por renda (2005-2019)

Ano	Até 3 SM	Acima de 3 SM	Salário-mínimo
2005	90,3 %	9,7 %	R\$ 300,00
2006	90,7 %	9,3 %	R\$ 350,00
2007	89,9 %	10,1 %	R\$ 380,00
2008	89,6 %	10,4 %	R\$ 415,00
2009	90,1 %	9,9 %	R\$ 465,00
2010	66,6 %	33,4 %	R\$ 510,00
2011	81,0 %	19,0%	R\$ 545,00
2012	82,5 %	17,5 %	R\$ 622,00
2013	83,4 %	16,6 %	R\$ 678,00
2014	83,9 %	16,1 %	R\$ 724,00
2015	77,8 %	22,2 %	R\$ 788,00
2016	85,9 %	14,1 %	R\$ 880,00
2017	86,4 %	13,6 %	R\$ 937,00
2018	88,2 %	11,8 %	R\$ 954,00
2019	88,1 %	11,9 %	R\$ 998,00

Fonte: Adaptado de Abrão (2022).

A Figura 21 apresenta um gráfico que auxilia na visualização dos dados apresentados na Tabela 2:

Figura 21 - Déficit habitacional por renda (2005-2019)

Fonte: Adaptado de Abrão (2022).

Pela leitura e observação dos dados e do gráfico não é possível estabelecer uma relação causal que explique o pico/vale em 2010, em um movimento de curva atípico dentro da série histórica. Algumas hipóteses podem ser aventadas, como o *boom* de produção do PMCMV para a faixa com renda até 3 salários-mínimos, os reflexos da crise mundial para a faixa com renda acima dos 3 salários-mínimos ou uma mudança na metodologia de coleta de dados no Censo 2010. Para a evolução

do déficit habitacional por componente, a Tabela 3 apresenta os resultados entre os anos 2005 e 2019:

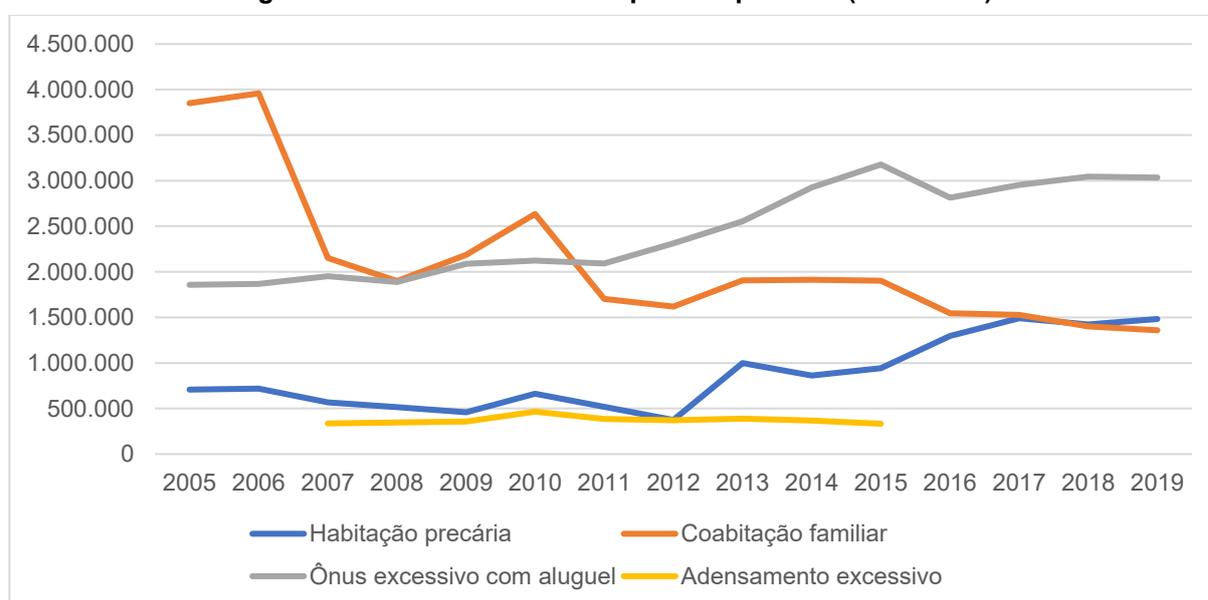
Tabela 3 - Evolução do déficit habitacional por componente (2005-2019)

Ano	Habitação precária	Coabitação familiar	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo
2005	706.762	3.850.058	1.857.323	-
2006	717.680	3.958.771	1.867.018	-
2007	566.570	2.150.778	1.950.087	335.983
2008	515.637	1.898.222	1.888.203	348.026
2009	457.188	2.186.995	2.088.458	356.518
2010	661.162	2.634.592	2.124.405	465.371
2011	519.003	1.701.177	2.091.392	385.957
2012	374.359	1.617.671	2.310.642	370.686
2013	997.264	1.905.085	2.553.436	390.255
2014	863.030	1.911.598	2.926.543	366.890
2015	942.631	1.902.490	3.177.772	332.850
2016	1.296.754	1.546.103	2.814.391	-
2017	1.490.695	1.527.259	2.952.708	-
2018	1.423.686	1.400.701	3.045.653	-
2019	1.482.585	1.358.374	3.035.739	-

Fonte: Adaptado de Abrão (2022).

A Figura 22 apresenta um gráfico que auxilia na visualização dos dados apresentados na Tabela 3:

Figura 22 - Déficit habitacional por componente (2005-2019)



Fonte: Adaptado de Abrão (2022).

A coabitação familiar foi o indicador que teve a maior queda, sobretudo a partir de 2007, consolidada, a partir de 2011, quando deixou, definitivamente, de ser o componente de maior impacto para o déficit habitacional. Para além dos resultados obtidos no último diagnóstico desenvolvido pela FJP (FJP, 2018), Abrão (2022) apurou

dados que demonstram que a habitação precária superou a coabitação familiar a partir de 2018. As mudanças nos questionários aplicados na PNAD Continua, após 2015, impediu a coleta de dados que possibilitem o cálculo do adensamento excessivo em imóveis alugados. O ônus excessivo com aluguel tem uma trajetória de alta e, para os anos mais recente,s deve manter a mesma direção em razão do aumento no valor dos aluguéis durante a pandemia de COVID-19 e por consequência da alta do IGP-M e do Índice de Variação de Aluguéis Residenciais (IVAR) acumulado em 8,83% entre junho/2021 a maio/2022 (FGV, 2022).

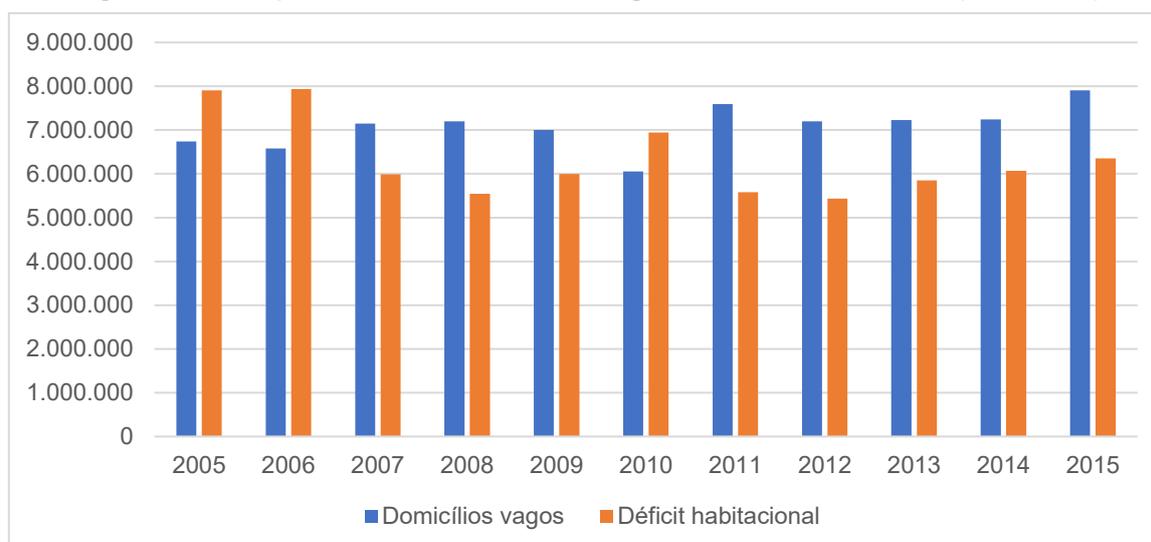
Por fim, ao se comparar a diferença entre o total de domicílios vagos e o déficit habitacional, é possível identificar uma realidade de difícil equacionamento. Se por um lado, há um quantitativo significativo de domicílios vagos, por outro lado, a disponibilização dessas moradias para sanar o déficit habitacional não é simples e até mesmo inviável. As dificuldades podem incluir diferenças na oferta e demanda, como público-alvo e localização e os problemas decorrentes da dificuldade de operacionalização dos instrumentos que façam cumprir a função social da propriedade urbana, conforme discutido na subseção 5.2.3. A Tabela 4 apresenta uma síntese dos domicílios vagos e do déficit habitacional no Brasil:

Tabela 4 - Domicílios vagos e déficit habitacional (2005-2015)

Ano	Domicílios vagos	Déficit habitacional	Diferença
2005	6.736.404	7.902.699	-1.166.295
2006	6.579.393	7.934.719	-1.355.326
2007	7.149.395	5.989.064	1.160.331
2008	7.202.039	5.546.310	1.655.729
2009	6.998.863	5.998.909	999.954
2010	6.052.161	6.940.691	-888.530
2011	7.594.578	5.581.968	2.012.610
2012	7.198.023	5.430.562	1.767.461
2013	7.230.624	5.846.040	1.384.584
2014	7.241.419	6.068.061	1.173.358
2015	7.906.767	6.355.743	1.551.024

Fonte: Adaptado de Abrão (2022).

De acordo com a Tabela 4, desde 2007 o total de domicílios vagos supera o déficit habitacional brasileiro, com exceção de 2010, conforme grifo. Para colaborar na visualização dos dados, a Figura 23 apresenta um gráfico de barras comparativo entre esses indicadores:

Figura 23 - Comparação entre domicílios vagos e déficit habitacional (2005-2015)

Fonte: Adaptado de Abrão (2022).

Mais uma vez, cabe reforçar que a apresentação desses dados é apenas indicativa e não pode ser entendida como uma solução simplificada para o problema das necessidades habitacionais brasileiras. É fato que, observar esses dados pode contribuir para a proposição de alternativas para atenuar as diferenças entre oferta e demanda, para tanto seria necessário conhecer em profundidade o perfil dos domicílios vagos e o perfil das famílias aptas e/ou que estão em busca de um novo local para morar.

5.3 Contexto Português

Em Portugal, por muito tempo considerou-se a função social da habitação como complementar, mas não equivalente, a função social da propriedade. Desta forma, a propriedade, compreendida como um direito natural, tal como o direito à vida e a liberdade, está engendrada sob um sistema de proteção mais definido do que a habitação (LOPES, 2020). O Estado Social português surgiu com algumas décadas de atraso e, por esse motivo, a habitação caracteriza-se por baixos níveis de habitação social (CARREIRAS, 2018).

A partir de mudanças qualitativas e na estrutura demográfica, fez-se urgente uma política de habitação com um enquadramento estratégico e que buscasse solucionar o quadro de carências que ainda persiste (AGAREZ, 2020). A Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) inaugura uma nova compreensão das

políticas públicas de habitação, conforme é observado em seu discurso teórico, visão e missão (MENDES, 2020).

A nova perspectiva de acesso à moradia adequada reflete uma ampliação no escopo dos beneficiários e no redirecionamento do objeto da política, da “casa” para o “indivíduo” (IHRU, 2015). Além disso, é enfatizada a perspectiva da reabilitação urbana como regra e não mais exceção. Adicionalmente, a estratégia da NGPH está pautada na transversalidade com temas emergentes na sociedade contemporânea, como etarismo, acessibilidade, direito das minorias e imigrantes, políticas de gênero e sustentabilidade (ALLEGRETTI; DIAS, 2019; MENDES, 2020; TULUMELLO *et al.*, 2018).

Para alcançar os objetivos dessa seção, a divisão em subseções busca atender a critérios de simetria com a apresentação do contexto brasileiro. Portanto, inicialmente, apresenta-se um histórico com as fases notáveis para a compreensão de como a questão se desenvolveu até a atualidade. Na sequência, são apresentados os documentos jurídicos eminentes para a compreensão do estado das políticas públicas de habitação, observando os elementos institucionais que os sustentam. A partir da regulação é desenvolver instrumentos, práticas, políticas e normativas que agem, ou podem agir, para a concretização do direito à moradia. Por fim, a NGPH é caracterizada e se apresenta um diagnóstico da evolução do déficit habitacional até o final de 2021.

5.3.1 Histórico

A primeira política pública de habitação em Portugal surgiu em 1918, no âmbito da Primeira República, como um regime pioneiro de incentivo à construção de casas econômicas em bairros sociais (AGAREZ, 2020; CAVALCANTI, 2021). Era essencialmente uma política de intervenção por meio de incentivos fiscais e créditos especiais, reforçada pelo Decreto n.º 4137, de 1918, que criou o programa Bairros de Casas Económicas, que providenciava a construção de casas populares com condições adequadas de salubridade e preço limitado das rendas (BRAVO, 2020)

A instauração do Estado Novo (1933-1974) inaugura um modelo de solução habitacional baseado na propaganda da “casa de família”, retomando valores

tradicionais e nacionalistas como instrumento de controle social (CAVALCANTI, 2021). O Programa de Casas Econômicas foi criado já em 1933, com o intuito de mitigar a carência habitacional de grupos sócio-profissionais específicos do ecossistema então criado (AGAREZ, 2020; CAVALCANTI, 2021). Muitos desses bairros formam, até hoje, áreas residenciais cobiçadas nas cidades portuguesas por sua localização, baixa densidade, escala confortável e, até mesmo, pela imagem tradicional-rural das casas com quintal (AGAREZ, 2020).

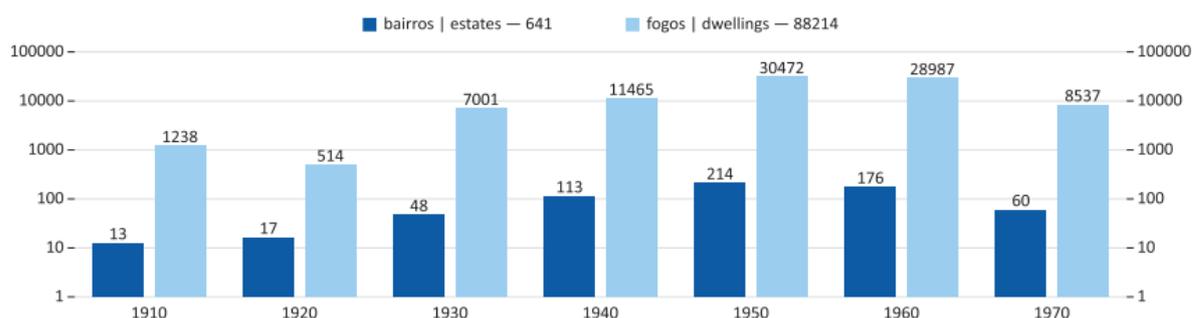
O período da ditadura Salazarista corresponde ao último momento em que houve uma promoção direta de habitação pelo Estado, ainda que em muitas oportunidades, como uma visão integrada, escala territorial-urbana e componentes sociais (ALLEGRETTI; DIAS, 2019), essa promoção esteve ligada à troca de apoio político ao regime (AGAREZ, 2020). Esse foi um período de rompimento democrático tal como os ocorridos na Alemanha com o nazismo e na Espanha com o franquismo (SANTOS, 2003). Portanto, a propaganda conservadora atendia aos propósitos de criar uma identidade nacional portuguesa, mas foi confrontada pelo forte crescimento populacional e o congelamento de rendas, que sobrecarregaram os mais pobres e agravou o déficit habitacional (SILVA, 2021).

Na conjuntura posterior à II Grande Guerra, iniciou-se um período de diversificação de programas, (GUERRA, 2011) nos quais setores da população portuguesa, outrora relegados, foram privilegiados inaugurando uma nova era de financiamento público, parapúblico e privado (SILVESTRE, 2010). Em concreto, entre 1943 e 1945, ocorreu um regime de construção de casas destinadas ao alojamento de famílias pobres nos centros populacionais do Continente e das ilhas adjacentes. Após 1945, o Estado manteve o controle sobre a regulação, porém cedeu seu papel enquanto promotor da habitação e as responsabilidades associadas para a iniciativa privada (AGAREZ, 2020; CARREIRAS; CALADO, 2020).

A década dos anos 50 do século XX foi marcada pela transferência de responsabilidades do Estado com a manutenção e agravamento das condições de vida em Lisboa e Porto (SILVESTRE, 2010). Nas décadas de 1960 e 1970, diversas modificações foram implantadas na forma de diplomas legais, entre elas a Lei do Solo e do Licenciamento Urbanístico (1970), o III Plano de Fomento (1968-1973) e o Fundo de Fomento da Habitação (1969). O Fundo de Fomento da Habitação representava uma guinada dos princípios da centralização, concentração e larga escala (AGAREZ, 2020; IHRU, 2015; SANTOS, 2014). O regime ditatorial controlou Portugal por 41

anos, mas nesse período não acumulou resultados significantes na renda, nas condições de saúde e educação e na estrutura de habitação do país (ALVES, 2022), terminando em 1974. O período compreendido entre 1910 e 1974, segundo Lameira, Rocha e Ramos (2022) pode ser sintetizado como “Programas Subsidiados pelo Estado”. A Figura 24 apresenta o número de bairros e de fogos produzidos em cada década desse período:

Figura 24 - Número de bairros e número de fogos produzidos por década



Fonte: Lameira, Rocha e Ramos (2022).

A retomada da democracia, a partir da Revolução dos Cravos, culminou com a redação de uma nova Constituição, a atual, com forte caráter socialista que evidencia os direitos sociais, como a habitação, em seu artigo 65 (CAVALCANTI, 2021; GUERRA, 2011). O desenvolvimento do estado de bem-estar em Portugal ocorreu em circunstâncias adversas, com uma mudança de perspectiva econômica internacional, que diminuía a influência das políticas keynesianas e se aproximava da ênfase neoliberal na confiança no mercado (ALVES, 2022). Entretanto, o Estado português se furtou ao papel de promotor da habitação, limitando-se ao incentivo à iniciativa de terceiros (CARREIRAS; CALADO, 2020; SEIXAS; TULUMELLO; ALLEGRETTI, 2019). É nesse contexto que assumem evidência as cooperativas habitacionais, que dispunham de condições favoráveis, com incentivos financeiros e fiscais para a aquisição de imóveis (ALVES, 2022). Alves (2022) indica que o foco das cooperativas nesse período foi a construção pelo sistema de propriedade individual, em detrimento da propriedade coletiva, o que no longo prazo significou as negociações desses imóveis a preços de mercado.

O custo galopante do Estado face ao rendimento nacional durante o período de estagnação econômica em razão da crise do petróleo expôs críticas a este modelo, nomeadamente em relação à ausência de competição e à dificuldade na definição de *outputs*, à desumanização da burocracia e ao fracasso da pretensão de maior

igualdade (ROCHA, 2011; 2014). Na segunda metade dos anos 1980, o Estado assume um papel neoliberal, que afeta as políticas de habitação com a retirada completa do Estado como proprietário e promotor da habitação (MENDES, 2020). As responsabilidades, a partir deste momento, limitam-se a definição estratégica, regulação normativa, canalização de investimento público, nacional e comunitário para apoio à produção de terceiros (ARKU, 2020). A marcha acelerada do neoliberalismo estimulou o arrocho dos recursos em fins dos anos 1980 e na continuação dos 1990 (AGAREZ, 2020; MALDONADO, 2016).

O fim dos anos 1980 representa um período de aprofundamento das dificuldades sociais envolvendo a habitação, com o retorno de emigrantes à Portugal e o êxodo rural, de forma que ocorreu a saturação da disponibilidade de fogos e o encarecimento das possibilidades de acesso, obrigando um grande contingente populacional a viver em condições precárias, inclusive em barracas (ALVES, 2022). O número significativo de pessoas vivendo nessas condições aumentou a sensação de insegurança que, por consequência, demandou uma ação do Estado, que a fez na forma do Programa Especial de Realojamento (ANTUNES, 2019), detalhado na subseção 5.3.2. Os anos 1990, entre tantas contradições, também foram o período no qual o *marketing* da cidade se tornou uma ferramenta de atração de turismo e investimentos, tendo como símbolo desse comportamento o caso emblemático de Barcelona, que sediou as Olimpíadas de 1992 (ALLEGRA *et al.*, 2020). Lisboa adotou esse modelo e inseriu diversas medidas de renovação urbana, como o Parque das Nações, que trouxeram desenvolvimento para áreas degradadas ou subutilizadas, mas que para a habitação significou um crescimento na oferta de soluções imobiliárias de luxo e encarecimento do preço do solo nessas áreas (ALVES, 2022).

Após anos de inativação, em 2007 se inicia um novo ciclo para as políticas de habitação em Portugal, com a criação do IHRU. Tendo como pilares a reabilitação urbana, o arrendamento habitacional e a qualificação dos alojamentos, a Estratégia Nacional para a Habitação foi aprovada em Conselho de Ministros pela Resolução n.º 48/2015, de 15 de julho com a finalidade de alargar o acesso à habitação e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (PORTUGAL, 2015). A proposta para essa estratégia ficou sujeita à consulta pública e contou com a participação de vários organismos públicos e entidades da sociedade civil na sua redação (AGAREZ, 2020). O turismo se tornou uma oportunidade de renascimento para cidades históricas e especialmente para Portugal, que, pelas medidas de austeridade decorrentes do

pacote de resgate financeiro Troika, carecia da expansão de receitas (ALLEGRA *et al.*, 2020). Nesse período, entre 2011 e 2014, as políticas de habitação novamente se arrefeceram (ALVES, 2022), de modo que uma nova crise habitacional se contornava para um horizonte próximo (MENDES, 2020). Um diagnóstico nacional identificou que ao menos 26.000 famílias estavam vivendo em condições inadequadas no país, que teve por consequência um esforço governamental para o desenvolvimento de uma estratégia nacional que solucionasse as inadequações sinalizadas em todas as regiões (ALVES, 2022).

Desse planejamento resultou, em 2018, o pacote legislativo com cerca de 20 instrumentos e medidas da política de habitação designado de “Nova Geração de Políticas Habitacionais” desenvolvido com dois objetivos principais: garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, alargando o parque habitacional com apoio público e criar condições para que a reabilitação urbana passe de exceção à regra (PORTUGAL, 2018a). Em pronunciamento na Sessão de Homologação do Acordo de colaboração no âmbito do Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, na região do Algarve, o senhor Primeiro-Ministro António Costa, reforçou o sentido estratégico da NGPH como eixos prioritários do XXI Governo Constitucional em paralelo como o reforço ao sistema de saúde e da proteção social do idoso e da criança. Dentre uma série de instrumentos, discutidos na subseção 5.3.3., são prioritários na agenda do governo o “1º Direito”, destinado a aquisição de terra para construção de habitação social ou de aquisição de moradia por famílias de baixa renda, e o Programa de Arrendamento Acessível que, por meio de incentivos fiscais aos proprietários, objetiva reduzir o valor do arrendamento para valores abaixo de mercado (ALVES, 2022).

E, em 2019, pela primeira vez na Democracia Portuguesa, foi aprovada pela Assembleia da República, a Lei de Bases da Habitação - Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. A referida lei, estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado e dos municípios na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos dessa Constituição (ALVES, 2022). A Lei de Bases da Habitação considera que a Política Nacional de Habitação tem como instrumento essencial a Estratégia Nacional de Habitação e que as políticas regionais devem seguir a Política Nacional, com adaptações à sua realidade e que as políticas municipais de habitação devem ser realizadas, principalmente, por meio de um programa local de habitação (PORTUGAL, 2019). Na subseção 5.3.3.1 será retratada a NGPH, o conjunto de medidas com caráter de política pública que se seguiu ao

quadro apresentado. A Figura 25 sintetiza os principais marcos que impactam nas políticas de habitação portuguesas após a virada do milênio:



Fonte: Elaboração própria (2022).

5.3.2 Regulação Jurídica (Vigente)

Em relação à habitação, Portugal possui um vasto conjunto de diplomas, organizados em diversos temas. Esses diplomas apresentam um panorama geral da forma com que o Estado trata a questão habitacional, como na Constituição, ou dão forma e atribuem eficácia jurídica em aspectos como responsabilidade e competências, instrumentos, restrições e sanções e o relacionamento com os cidadãos, por meio de participação e informação, na Lei de Bases da Habitação. Tradicionalmente, Portugal encarou a questão habitacional sob uma perspectiva “dualista”: a habitação de mercado, integralmente controlada pelo mercado e a habitação social, direcionada às famílias com uma carência habitacional considerada grave (ALVES, 2022).

O sistema de governo português é composto por um nível municipal eleito e um nível administrativo regional não eleito, subordinados a um governo nacional unitário (ALVES, 2022). Desta forma, as decisões do governo central são replicadas diretamente nas autoridades locais pois, ainda que órgãos e instituições atuem para harmonizar a nível regional as ações municipais, essas ações têm pouco poder político não alcançando altos níveis de integração nas práticas urbanas (LAMEIRA; ROCHA; RAMOS, 2022). As atribuições do governo central correspondem ao planejamento e implementação de instrumentos e financeiros e às autoridades locais compete a decisão de assumir a responsabilidade de agir e solicitar financiamento ao governo central, se considerar necessário (ALVES, 2022).

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 trouxe, entre tantas alterações, uma mudança de perspectiva em relação ao poder local, a partir da transição do regime político, que inaugurou uma nova compreensão do papel da administração local, conferindo-a maior autonomia decisória (CARVALHO, 2020). A aurora progressista (ANTUNES, 2019) da CRP trouxe em seu bojo a garantia de direitos sociais e culturais, considerados fundamentais para o desenvolvimento de uma nação e a qualidade de vida do seu povo (MENDES, 2020). Apesar de ser considerado um direito social, tal qual os direitos à saúde, educação e seguridade social, o direito à habitação não logrou a mesma importância dedicada àqueles, tornando-se uma peça secundária do Estado Social, tanto do ponto de vista orçamentário, quanto nas ações concretas a nível estratégico adotadas no período democrático (MENDES, 2020). Tanto foi assim que, até meados dos anos 1980, a política de habitação parecia estar inativada em Portugal (BRAVO, 2020).

O direito à habitação está previsto no art. 65º. da CRP sendo, portanto, reconhecido como direito fundamental e, em função do art; 16º do referido diploma, deve ter sua interpretação orientada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (MOTA, 2020). O reconhecimento da habitação como direito fundamental é considerado de vanguarda até mesmo a nível europeu, inclusive entre os países que mais desenvolveram o Estado Social (MAIA, 2020). Entre as dimensões deste direito, reconhecidas na CRP estão aspectos sociais, econômicos, de saúde e urbanos:

1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.
2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.
3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.
4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.
5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território (CRP, 1976).

As dimensões reconhecidas na CRP são condizentes com elementos necessários para a garantia do direito à habitação presentes nos ODS e na NAU, documentos recentes a respeito de moradia adequada. Desta forma, é possível identificar um caráter progressista nesse segmento da legislação maior portuguesa, porém, autores como Mendes (2020; 2021) apontam que, por muito tempo, essa compreensão não se converteu em ação estatal de mesma intensidade.

As dificuldades iniciais ocasionadas pela ausência do Estado na promoção de uma política habitacional adequada (BRAVO, 2020), foram intensificadas pela expansão da ocupação ilegal, ocasionada pelo retorno de emigrantes e imigrantes, principalmente das ex-colônias, que proliferaram bairros clandestinos e áreas ocupadas por barracas (SOUSA, 2019). Pela inação do Estado, emergiram problemas estruturais, nomeadamente a formação de aglomerados urbanos e suburbanos informais (ALLEGRA *et al.*, 2017) e problemas econômicos e civis, deflagrados pela instabilidade nos contratos de arrendamento. Para a solução desses problemas, duas alterações legislativas foram adotadas nos anos 1980: o Código Cooperativo e o Decreto-lei n.º. 226/87, de 6 de junho. O Código Cooperativo teve por objetivo incentivar a construção de fogos por cooperativas de habitação, tendo alcançado o nível de 395 cooperativas de habitação, constituídas por 60.000 cooperadores e o total de 18.856 fogos no período de 1980 a 1990 (ANTUNES, 2019). Já o Decreto-lei n.º 226/87, de 6 de junho estabeleceu, segundo Antunes (2019, p. 11), “de forma concreta o regime de cooperação entre a administração central e local para a celebração de protocolos para a construção de habitação social para arrendamento”, que oportunizava aos municípios facilidades de acesso a financiamento a fundo perdido e a empréstimos do INH para ampliação do estoque habitacional público.

Apesar dessas alterações legislativas, pouco se avançou até então para a solução das carências habitacionais mais graves, tendo muito da política habitacional sido dedicada à disponibilidade de crédito para aquisição da casa própria para setores mais estruturados da população (BRAVO, 2020). Foi apenas nos anos 1990 que, efetivamente, o Estado utilizou instrumentos para erradicar as barracas nas regiões metropolitanas de Lisboa e do Porto. O instrumento em causa é o Programa Especial de Realojamento (PER), concebido de forma bastante semelhante ao Decreto-lei n.º. 226/87 (ANTUNES, 2019), objetivamente planejado para a concessão de apoios financeiros e institucionais com fins de erradicar os assentamentos precários nas maiores áreas metropolitanas do país, que concentravam as maiores carências

habitacionais (MAIA, 2020). Mamede, Adão e Silva (2020) ressaltam que o PER não cumpriu integralmente suas metas, pois a virada do milênio representou uma alteração nos rumos da política habitacional, com ênfase no papel da Segurança Social em âmbito nacional e das autarquias em âmbito municipal e disto decorreu a alienação da habitação pública, ao que acrescenta Carreiras (2018), somou-se o encerramento do ciclo produtivo e do investimento público para manutenção, promoção e gestão do parque de habitação pública.

Deste encerramento de ciclo inicia-se uma nova etapa de inação do Estado, com limitadas ações voltadas ao regime jurídico do arrendamento, interrompido apenas quando da crise mundial de 2008 e findado definitivamente em 2012, com a adoção de medidas políticas efetivas no âmbito da habitação (MAMEDE; ADÃO; SILVA, 2020). Cabe ressaltar algumas iniciativas anteriores que foram mobilizadoras do esforço estatal e dão fundamento, seja pela continuidade ou seja pelo agir em sentido contrário, aos novos rumos adotados a partir dos anos 2010. Efetivamente, o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) é a primeira política pública de habitação adotada após a redemocratização portuguesa que, já em 1974, utilizou da descentralização administrativa e da participação popular para compor equipes técnicas pluridisciplinares em todo o processo de construção de novas casas (CARREIRAS; 2018; TARSI, 2020).

O Decreto-lei n.º. 321-B/90, de 15 de outubro efetivou o primeiro Regime de Arrendamento Urbano (RAU), que teve por objetivo modificar as relações de arrendamento, tornando as rendas livremente fixadas pelas partes, sem a interferência do Estado (MAIA, 2020). Este Decreto-lei não propôs uma solução para o congelamento das rendas de contratos celebrados antes de 1990 (MOTA, 2020), de forma que as rendas foram mantidas em níveis baixos, contribuindo para a deterioração dos imóveis (MAIA, 2020). O Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), atualizado pela Lei n.º. 6/2006 de 27 de fevereiro, propõe o descongelamento das rendas anteriores a 1990 e pressupõe que o regime geral de locação deve ter por base o código civil, respeitando as especificidades do arrendamento urbano (MOTA, 2020). Desta forma, o NRAU altera o Código Civil, o Código do Processo Civil, o Decreto-lei n.º. 287/2003 de 12 de novembro, o Código de Registro Predial e o Código de Imposto Municipal sobre Imóveis (BRAVO, 2020).

Do SAAL e do RAU muitas práticas são retomadas a partir dessa nova concepção do direito à habitação que começa a modificar as políticas de habitação

portuguesas a partir de 2012. Como ressaltam Matos *et al.* (2020), entre 1987 e 2011 apenas 16% do investimento do Estado em habitação foi destinado à habitação social. O cenário encontrado em Portugal e sinalizado por esses autores é de uma concentração de fogos para habitação social nas duas áreas metropolitanas, na Região Autónoma da Madeira e em poucas cidades médias. Além do estado da habitação, especialmente da habitação social, despertar preocupação no contexto de crise econômica, ainda as medidas de austeridade adotadas entre 2011 e 2014, aplicadas pela Troika (MAIA, 2020), incidem na disponibilidade de crédito e na capacidade do Estado de fazer investimentos em políticas sociais (MENDES, 2020).

Em 2016, em visita à Portugal, a Relatora Especial da ONU para a Habitação Condigna, Leilani Farha, sinalizou ao Parlamento a necessidade de o governo português avaliar as carências habitacionais no sentido de identificar as condições precárias de habitação que ainda persistem e agir nos moldes do PER para minimizá-las (ALLEGRA *et al.*, 2017; MATOS *et al.*, 2020). Então, em 2017, o governo criou a Secretaria de Estado de Habitação e lançou o pacote de medidas chamado de Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) (MAMEDE; ADÃO; SILVA, 2020). Como aponta Mendes (2020, p. 79), a NGPH “revela um discurso assertivo, estratégico e pró-activo, e uma visão holística, integradora e intersectorial, no que toca ao lançamento de uma Política Pública de Habitação, visando a resolução de carências e problemas estruturais no sector que se arrastam há séculos no território português”. Adicionalmente, o autor indica que o discurso teórico do referido documento aponta para objetivos estratégicos audaciosos, para a garantia de habitação adequada para todos, em sentido amplo, priorizando a reabilitação como regra para a regeneração do território (MENDES, 2020).

Na próxima seção, a NGPH será discutida mais a fundo. Até 2019 inexistia em Portugal uma lei de bases para a habitação, ao contrário do que ocorria na saúde, educação e segurança social, de modo que havia uma lacuna a respeito das obrigações da administração central e das autarquias locais na garantia de moradia, conforme prevê a Constituição (SERRA, 2019; SOUSA, 2019). A Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019) preenche esta lacuna ao determinar situações em que a intervenção pública deve ser prioritária, nomeadamente a carência habitacional pública, as pessoas em situação de rua, a proteção em caso de emergência, as áreas urbanas ilegais, os núcleos de habitação precária e os territórios em risco de declínio demográfico (MOTA, 2020). A Lei de Bases de Habitação permeia um caminho de

redução de desigualdades e da força da especulação imobiliária (MAMEDE; ADÃO; SILVA, 2020), por meio de diretrizes relacionadas à função social da habitação e à declaração de instrumentos da política urbana (LOPES, 2020), além do estabelecimento de estratégias plurianuais nacionais e municipais de habitação (SEIXAS; ANTUNES, 2019), explicitando o protagonismo dos municípios (CAVALCANTI, 2021).

O Quadro 39 apresenta uma síntese da regulação jurídica vigente em Portugal, incluindo suas atualizações:

Quadro 39 - Síntese da legislação vigente em Portugal

Legislação	Assunto	Ano
Decreto de 10 de abril de 1976	Constituição da República Portuguesa	1976
Decreto-Lei n.º 349/98 de 11 de novembro	Estabelece o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria	1998
Lei n.º 29/2012, de 09 de agosto	Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional	2012
Decreto-Lei n.º 1/2013 de 7 de janeiro	Balcão Nacional do Arrendamento e do procedimento especial de despejo	2013
Decreto-Lei n.º 31/2014 de 27 de fevereiro	Alto Comissariado para as Migrações, I.P.	2014
Lei n.º 80/2014, de 19 de dezembro	Regime de renda condicionada	2014
Lei n.º 81/2014 de 19 dezembro	Regime de Arrendamento Apoiado	2014
Lei n.º 30/2018 de 16 de julho	Regime extraordinário e transitório para proteção de pessoas idosas ou com deficiência que sejam arrendatárias e residam no mesmo locado há mais de 15 anos	2018
RCM n.º 57/2018	Programa Chave na Mão - Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial	2018
Portaria n.º 4/2018, de 4 de janeiro	Programa Porta 65 - Jovens	2018
Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto	Altera o regime de autorização de exploração dos estabelecimentos de alojamento local (segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 128/2014 de 29 de agosto)	2018
Decreto-Lei n.º 66/2019 de 21 de maio	Regime jurídico da reabilitação urbana (quinta alteração ao DL n.º 307/2009, de 23 de outubro)	2019
Lei n.º 13/2019 de 12 de fevereiro	Medidas destinadas a corrigir situações de desequilíbrio entre arrendatários e senhorios, a reforçar a segurança e a estabilidade do arrendamento urbano e a proteger arrendatários em situação de especial fragilidade	2019
Lei n.º 83/2019 de 3 de setembro	Lei de Bases da Habitação	2019
Lei n.º 12/2019, de 12 de fevereiro	Proíbe e pune o assédio no arrendamento	2019

(continua)

Legislação	Assunto	Ano
Lei n.º 2/2019, de 9 de janeiro	Autoriza o Governo a aprovar um regime especial de tributação que preveja a isenção de tributação dos rendimentos prediais decorrentes de arrendamento ou subarrendamento habitacional no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível	2019
Lei n.º 3/2019, de 9 de janeiro	Altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e cria condições de acesso a incentivos fiscais em programas de construção de habitação para renda acessível	2019
Lei n.º 02/2020, de 31 de março	Novo Regime do Arrendamento Urbano (décima alteração à Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro)	2020
Decreto-Lei n.º 81/2020 de 2 de outubro	Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente (primeira alteração ao DL n.º 29/2018 de 4 de maio)	2020
Decreto-Lei n.º 89/2021 de 03 de novembro	1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (quinta alteração ao DL n.º 37/2018, de 4 de junho)	2021
Decreto-Lei n.º 52/2021, de 15 de junho	Regime jurídico do arrendamento forçado de prédios rústicos	2021

Fonte: Elaboração própria (2022) com base em Matos et al. (2020); Mota (2020).

5.3.3 Instrumentos para a Promoção da Habitação

Diante da situação encontrada em Portugal pela Relatora Especial da ONU para a Habitação Condigna, Leilani Farha, o governo desenvolveu instrumentos para a promoção da habitação, incluindo a habitação social, com um lançamento coordenado na forma da Nova Geração de Políticas de Habitação (MENDES, 2020). Em consonância, a Lei de Bases da Habitação emerge como uma reação à escassez de soluções habitacionais acessíveis e a dificuldade de equacionar o valor dos arrendamentos com a renda das famílias (LAMEIRA; ROCHA; RAMOS, 2022). Diante disso, é pertinente observar quais instrumentos estão disponíveis para os cidadãos nas autarquias locais, considerando a forma de abordagem do problema (aluguel, reforma, regeneração urbana etc.) e características individuais tais como idade, renda e localização geográfica (LAMEIRA; ROCHA; RAMOS, 2022).

As normas para a promoção da habitação podem ser encontradas na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos e, mais recentemente, na já mencionada Lei de Bases da Habitação (BRAVO, 2020). Ainda, em nível tático, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) oferece um plano de ação

mais detalhado (COSTA; ANTONELLO, 2018), que reconhece problemas urgentes como a dificuldade de resguardar os recursos naturais, a expansão urbana desordenada, a ineficiência e insustentabilidade econômica e ambiental das redes de energia e transportes, a inadequação da distribuição territorial dos equipamentos coletivos face ao povoamento e as necessidades sociais e, por fim, a desordem da distribuição territorial da população (AZEVEDO, 2014). A Estratégia Nacional para a Habitação atualiza os paradigmas do PNPOP para o período 2015-2031 (COSTA; ANTONELLO, 2018), quando reconhece que em Portugal não há um déficit habitacional quantitativo, mas diferentes formas de inadequação e, por esse motivo, atua objetivamente na reabilitação urbana, no arrendamento habitacional e na qualificação dos alojamentos (LOPES, 2020).

Os instrumentos financeiros disponíveis às autarquias locais são o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) e o Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020), que podem ser integrados em um Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas. Esses dois instrumentos fazem parte de estratégias supranacionais de desenvolvimento, recebendo aporte financeiro de instituições ligadas à União Europeia. O principal instrumento da política de investimento da EU são os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), geridos pela Comissão Europeia e pelos Estados-Membro (Eurocid, s.d.). São eles (Comissão Europeia, s.d.): Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). Articulando as diretrizes da NGPH, da LBH e do planeamento estratégico Portugal 2030, o IFRRU 2020 confere apoios financeiros aos proprietários na forma de empréstimos contratados na rede comercial de bancos selecionados. Os empréstimos são compostos por recursos públicos, provenientes de fundos nacionais e de fundos comunitários (Portugal 2020, Orçamento do Estado, BEI e CEB) e metade pelos bancos comerciais (MENDES; VAN DER ZWET; BORKOWSKA-WASZAK, 2021). O FNRE articula a intervenção no edificado com o desenvolvimento urbano para atender aos programas Reabilitar para Arrendar e Casa Eficiente 2020, entre outros (MAIA, 2020).

A requalificação urbana é uma tendência presente no período de programação comunitária 2014-2020, constante no Eixo Prioritário 5: Sistema Urbano (CAVALCANTI, 2021). As autarquias locais devem elaborar o Plano Estratégico de

Desenvolvimento Urbano (PEDU), que inclui o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS), Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU) e o Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD) (ALLEGRA *et al.*, 2020) para poder acessar os recursos financeiros (CAVALCANTI, 2021). Esses planos incidem, respectivamente, em todo o município, em centros históricos, zonas ribeirinhas, zonas industriais abandonadas integradas às Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) e aos espaços inframunicipais com características sócio funcionais de área crítica (Norte 2020, 2020).

Os instrumentos para o ordenamento do território a nível municipal são os Planos Diretores Municipais (PDM) e a Carta Municipal de Habitação que, juntos, devem promover a política local de acordo com as necessidades e capacidades de cada autarquia local, de forma articulada com outras políticas setoriais (MARQUES *et al.*, 2021). A Carta Municipal é um instrumento que deve estar articulado à Estratégia Local de Habitação, que é um documento básico para as autarquias assumirem a competência de habitação e poderem utilizar os instrumentos constantes na NGPH (CAVALCANTI, 2021). A Estratégia Local de Habitação é, portanto, um documento que inclui a elaboração de um diagnóstico das necessidades habitacionais de um concelho e as soluções previstas para solucioná-las (OLIVEIRA, 2022).

O Plano Diretor Municipal (PDM) é um instrumento que, a nível municipal, estabelece uma estratégia de desenvolvimento territorial; a política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo; a distribuição dos equipamentos públicos e o modelo de gestão a ser adotado de forma a se integrar em nível intermunicipal, regional e nacional (ALVES, 2022). A elaboração do PDM segue as diretrizes da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solo, de Ordenamento do Território e de Urbanismo e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território, devendo incluir instrumentos de participação popular de carácter decisório (MENDES, 2022).

5.3.3.1 Nova Geração de Políticas de Habitação

A NGPH tem por premissa fundamental que a habitação é um direito fundamental, base de uma sociedade estável e coesa, que permite aos cidadãos aceder a outros direitos, como educação, saúde e emprego (MENDES, 2020; PORTUGAL, 2018a). A NGPH tem por objetivo atingir as carências estruturais, permitindo o acesso à habitação digna, priorizando o equilíbrio entre os diversos segmentos da oferta habitacional e a coesão socioterritorial (MAIA, 2020; PORTUGAL, 2018a).

Para concretizar seus objetivos, a NGPH precisa superar novos desafios que se colocam na produção da cidade globalizada, como as alterações demográficas (envelhecimento da população, movimentos migratórios), as novas dinâmicas familiares e profissionais que refletiram em novas necessidades habitacionais e a diversidade e especificidade da expressão territorial das carências habitacionais (PORTUGAL, 2018a).

Aprovada em dois de maio, por meio do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, a NGPH estabelece o sentido estratégico, os objetivos e instrumentos de atuação que permitem ao Estado garantir a todos o acesso à uma habitação adequada, com a reabilitação urbana e do edificado passando de exceção à regra como formas de intervenção predominantes (PORTUGAL, 2018a). O Decreto-lei n.º 37/2018, de 4 de junho, estabelece as características do 1º Direito e a Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, regulamenta a operacionalização deste programa (PORTUGAL, 2018b). A NGPH tem como prerrogativa a construção de uma política diversa e múltipla, promovendo soluções para minimizar a precariedade, estimular o arrendamento duradouro e operar face a calamidades naturais, conforto térmico e envelhecimento da população (SEIXAS; TULUMELLO; ALLEGRETTI, 2019).

O preâmbulo da dita Portaria reconhece o papel dos municípios em “efetuar o diagnóstico das situações habitacionais indignas existentes nos respetivos territórios e, em conformidade, elaborarem as estratégias locais de habitação” (PORTUGAL, 2018b, p.1). Desta forma, os municípios devem elaborar suas Estratégias Locais de Habitação (ELH) e encaminhá-las para aprovação pelo IHRU (CAVALCANTI, 2021; MAIA, 2020; MENDES, 2020). O município de Lisboa, por exemplo, já tem sua ELH elaborada e aprovada pelo IHRU e, portanto, já está elegível aos apoios financeiros desta entidade (MAIA, 2020). A ELH lisboeta tem como objetivos melhorar a qualidade

do parque habitacional, da vida urbana e a coesão social, adequar oferta à procura de habitação e dar prioridade à reabilitação (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2019; SEIXAS; TULUMELLO; ALLEGRETTI, 2019).

Ao retomar, ou até mesmo inaugurar, o papel central do Estado na condução de políticas públicas de habitação, a NGPH reorienta o foco do objeto “casa” para o objetivo “acesso à habitação”, com ênfase no arrendamento e na reabilitação do edificado (CAVALCANTI, 2021). Esta NGPH empenha-se na promoção transversal da sustentabilidade e da acessibilidade, no apoio público gradual face à função social e as necessidades de cada família, na flexibilidade e adaptabilidade territorial, na cooperação entre os níveis de governo e na participação dos cidadãos (PORTUGAL, 2018a). Os instrumentos constantes na NGPH estão atrelados a quatro objetivos, conforme o Quadro 40:

Quadro 40 - Objetivos e instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação

Objetivos	Instrumentos
1. Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional	1º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente
2. Garantir o acesso à habitação a todos os que não têm resposta por via do mercado	Programa de Arrendamento Acessível Porta 65 Jovem – Sistema de apoio financeiro ao arrendamento por jovens FNRE – Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado
3. Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano	Programa Reabilitar para Arrendar IFRRU 2020 – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e revitalização Urbanas Casa Eficiente 2020
4. Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais	Chave na Mão – Programa de mobilidade habitacional para a coesão territorial Da Habitação ao Habitat – Programa de coesão e integração socioterritorial dos bairros de arrendamento público Porta ao Lado – Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação

Fonte: Portugal (2018a).

5.3.4 Diagnósticos das Necessidades Habitacionais

A observação da situação habitacional portuguesa, em um primeiro momento, não é reveladora dos problemas estruturais que o país enfrenta. Mendes (2020) sinaliza que apesar de ser um direito social consagrado na Constituição, em todo o período democrático o Estado se furtou de produzir soluções para diminuir as necessidades estruturais vividas pelas famílias portuguesas. O autor adiciona que, por se tratar de um direito programático, o direito a habitação está condicionado a capacidade de financiamento dos governos e ao interesse político e que somado à inexistência de uma estratégia a longo prazo, se tornou refém dos interesses do mercado. As áreas metropolitanas portuguesas acumularam anos de desequilíbrios na provisão de habitação, conforme revelam Seixas e Antunes (2019) em sua análise das condições de segregação socioespacial na Área Metropolitana de Lisboa (AML). Estes autores acrescentam que as políticas voltadas para o turismo e investimento financeiro incentivaram o interesse pelos *rent gaps*, de forma que as moradias outrora relegadas pelo mercado passaram a ser de seu interesse. Como consequência, diminui a disponibilidade de moradia acessível, pela transferência dos fogos para o mercado turístico e do segmento de luxo, principalmente nas áreas metropolitanas do Porto e Lisboa e na região do Algarve (ALLEGRA *et al.*, 2020) e aumenta o custo do arrendamento, sufocando a renda das famílias, sobretudo das que enfrentam uma crescente precarização laboral (TULUMELLO, 2019).

Por outra perspectiva, os municípios menores não enfrentam os mesmos problemas, mas convivem com dificuldades estruturais em outros âmbitos, como a inadequação dos alojamentos, pelas mudanças climáticas e obsolescência das construções e as alterações demográficas, pelo envelhecimento da população e êxodo dos jovens para os grandes centros (PORTUGAL, 2018a). Comparativamente a outros países europeus, o estoque de habitação social em Portugal é reduzido (CARREIRAS, 2018) e é alvo de muitos estigmas, sobretudo relacionado a imigrantes, principalmente africanos (TARSI, 2020). Como pontua Tarsi (2020), em situações de instabilidade econômica, as críticas às políticas sociais se avolumam, de forma que os políticos são desencorajados a adotá-las, expandindo os problemas dos mais atingidos pela crise. Diante das evidências apresentadas, derruba-se o mito de que Portugal não possui necessidades habitacionais.

A partir do reconhecimento de que o país enfrentava situações de carência habitacional, o governo português elaborou um Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018) para subsidiar a política de enfrentamento que viria a seguir (ALVES, 2022). O Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional é um diagnóstico compilado e publicado pelo IHRU em 2018 para apresentar as carências habitacionais qualitativas e quantitativas em Portugal, que possibilitou ao instituto propor soluções de reabilitação ao estoque habitacional (TARSI, 2020). Segundo o Levantamento (IHRU, 2018), 120 concelhos²⁹ não sinalizaram carências habitacionais de qualquer tipo e 187 apontaram 25.762 famílias vivendo em situação “claramente insatisfatória”, apenas um não respondeu. Destas carências, 73,9% (19.050 famílias) foram encontradas na AMP e na AML, sendo que apenas esta última representa 53,6% de toda as carências sinalizadas no país (ANTUNES, 2019). Mais da metade das inadequações são referentes a construções “não convencionais de pedra e/ou tijolo”, mais de 3.000 famílias ainda vivendo em barracos (TARSI, 2020). Tulumello (2019) demonstra cautela com relação aos resultados do levantamento, pois referem-se apenas a dados fornecidos pelas câmaras municipais, sugerindo que as necessidades habitacionais sejam ainda maiores.

O

²⁹ Concelhos correspondem a uma divisão do território equivalente a um município. Apesar de constar no vocabulário brasileiro, seu uso é mais comum em Portugal.

Quadro 41 apresenta a síntese por distritos dos municípios com necessidades habitacionais sinalizadas no âmbito do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018):

Quadro 41 - Necessidades habitacionais em Portugal, por distrito.

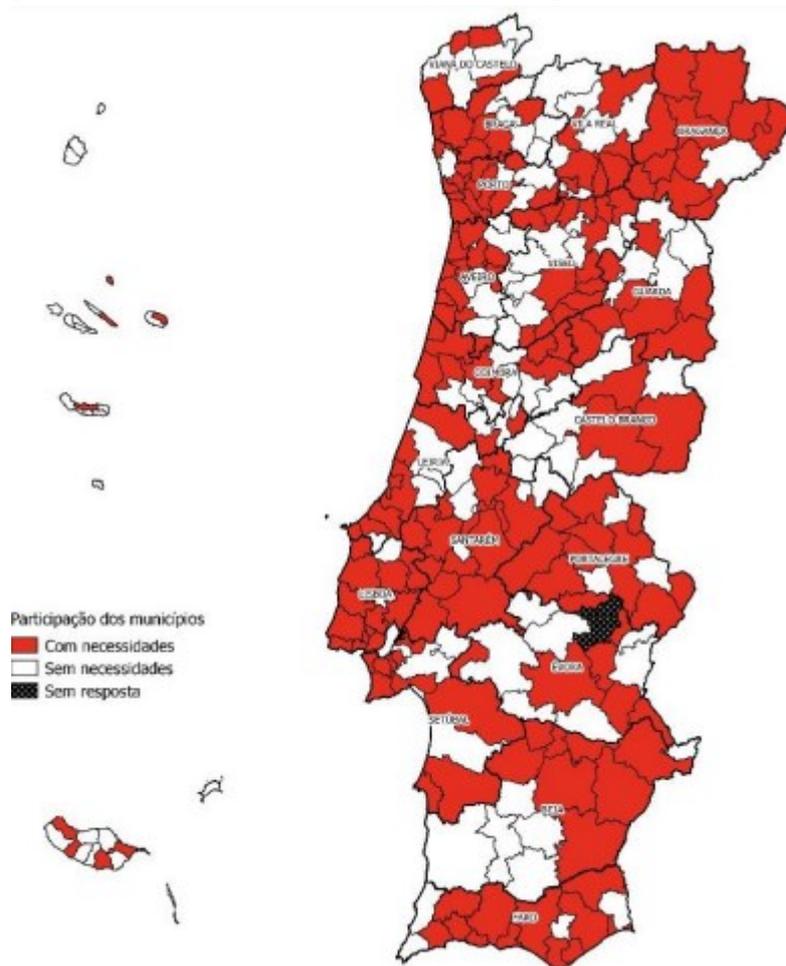
Distrito	Com necessidades sinalizadas		Sem necessidades sinalizadas	
	Quantidade	Relativo (%)	Quantidade	Relativo (%)
Aveiro	13	68,42	6	31,58
Beja	8	57,14	6	42,86
Braga	8	57,14	6	42,86
Bragança	11	91,67	1	8,33
Castelo Branco	4	36,36	7	63,64
Coimbra	9	52,94	8	47,06
Évora	6	42,86	7	50,00
Faro	12	75,00	4	25,00
Guarda	8	57,14	6	42,86
Leiria	9	56,25	7	43,75
Lisboa	14	87,50	2	12,50
Portalegre	12	80,00	3	20,00
Porto	14	77,78	4	22,22
Santarém	15	71,43	6	28,57
Setúbal	10	79,92	3	23,08
Viana do Castelo	4	40,00	6	60,00
Vila Real	8	57,14	6	42,86
Viseu	14	58,33	10	41,67
R. A. Açores	4	21,05	15	78,95
R. A. Madeira	4	36,36	7	63,64
TOTAL	187	60,71	120	38,96

Fonte: IHRU (2018a).

A partir do

Quadro 41 é possível observar que a maior parte dos municípios que respondeu ao inquérito do IHRU possui carências habitacionais sinalizadas, com exceção dos distritos de Castelo Branco, Évora, Viana do Castelo e as regiões autónomas. O Levantamento indica que não é possível fazer correlações do tipo norte/sul, urbano/rural, litoral/urbano ou a nível de NUTS II (IHRU, 2018a) e não se propõe a aventar as situações nos distritos supracitados que contrastam com a média nacional. O município de Estremoz, no distrito de Évora, foi o único a não fornecer respostas sobre a condição dos alojamentos. Para contribuir na visualização da situação das necessidades habitacionais, o IHRU (2018a) elaborou um mapa com os municípios que possuem necessidades de realojamento e os que não possuem, conforme demonstra a Figura 26:

Figura 26 - Situação da necessidade de realojamento por município



Fonte: IHRU (2018a).

A observação do mapa corrobora a posição do IHRU (2018a) de que não é possível fazer correlações entre a presença de necessidades em um município e outras diferenciações territoriais. A esse ponto da análise, ainda os dados são reveladores apenas da presença ou ausência de necessidades de realojamento, mas não determina o peso relativo de cada município no todo. Desta forma, contribuem os dados presentes no Quadro 42 e na Figura 27, com o detalhamento do quantitativo de necessidades habitacionais sinalizadas por distrito:

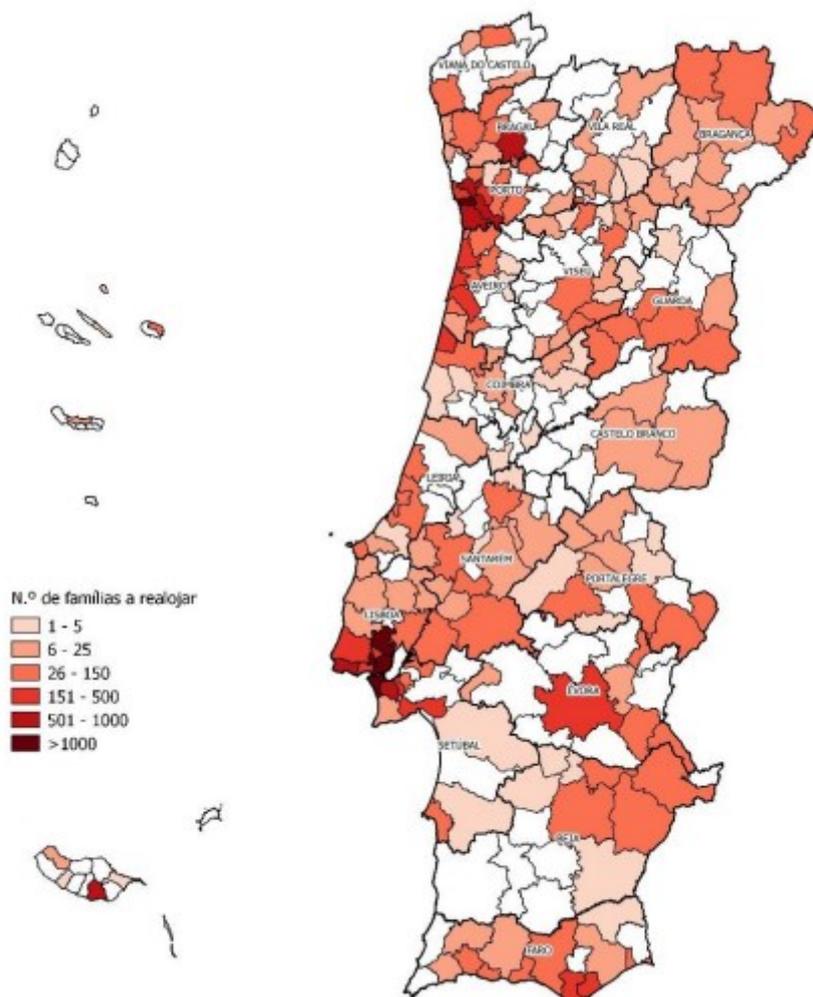
Quadro 42 - Quantitativo das necessidades habitacionais sinalizadas por distrito

Distrito	Núcleos	Edifícios	Fogos	Famílias	% de famílias
Aveiro	152	1.026	1.153	1.099	4,27%
Beja	38	325	284	364	1,41%
Braga	82	772	769	891	3,46%
Bragança	71	242	258	259	1,01%
Castelo Branco	25	38	40	40	0,16%
Coimbra	54	410	412	411	1,60%
Évora	30	286	286	311	1,21%
Faro	132	755	832	816	3,17%
Guarda	33	256	258	261	1,01%
Leiria	35	151	153	151	0,59%
Lisboa	416	5.297	10.901	9.869	38,31%
Portalegre	35	192	213	225	0,87%
Porto	1.429	2.833	8.484	5.084	19,73%
Santarém	95	388	385	387	1,50%
Setúbal	122	878	5.571	4.161	16,15%
Viana do Castelo	17	224	237	226	0,88%
Vila Real	33	104	104	103	0,40%
Viseu	67	369	431	339	1,32%
R. A. Açores	18	131	131	131	0,51%
R. A. Madeira	17	71	624	634	2,46%
TOTAL	2.901	14.748	31.526	25.762	100%

Fonte: IHRU (2018a).

A Figura 27 apresenta o mapa, no qual as informações sobre o número de famílias a realojar são detalhadas por município:

Figura 27 - Distribuição das famílias a realojar por município



Fonte: IHRU (2018a).

O Levantamento relembra a execução do Programa Especial de Realojamento, citado na subseção 5.3.2., que teve incidência específica nas áreas metropolitanas, mas apresenta dados que demonstram que as necessidades habitacionais persistem nessas áreas, inclusive com famílias vivendo em barracas e construções precárias como o principal ofensor da carência habitacional na AML (47%). Alguns dos resultados para as áreas metropolitanas e a comparação com o restante do país demonstram a dimensão do problema nos maiores centros urbanos portugueses, conforme apresentado no Quadro 43:

Quadro 43 - Necessidades de realojamento na Área Metropolitana de Lisboa e Área Metropolitana do Porto

	Núcleos	Edifícios	Fogos	Famílias	% de famílias
AML	472	5.987	16.284	13.828	54%
AMP	1.465	2.988	8.659	5.222	20%
AML + AMP	1.937	8.975	24.943	19.050	74%
Outras regiões	964	5.773	6.583	6.712	26%
TOTAL	2.901	14.748	31.526	25.762	100%

Fonte: IHRU (2018a).

Ainda que Tulumello (2019) considere que os dados levantados pelo IHRU sejam subdimensionados, estes são capazes de fornecer pistas sobre como as políticas de habitação deveriam ser desenhadas e aplicadas para resolver as necessidades habitacionais portuguesas. As escolhas metodológicas para a elaboração do inquérito e para a compilação das respostas contribuem para a identificação das prioridades que dariam gênese a NGPH, conforme demonstra o Quadro 44:

Quadro 44 - Critérios de avaliação enviados aos municípios

Critério	Respostas possíveis
Tipologia urbana	Barracas ou construções precárias; Acampamento clandestino; Bairro social; Bairro clandestino; Bairro clandestino (AUGI – Área de Gênese Ilegal); Conjunto urbano consolidado degradado; Área de risco; Parque de campismo.
Tipo de construção	Barracas; Tendas; Móveis/caravanas; Não convencionais de pedra, alvenaria ou tijolo; Convencionais.
Soluções de realojamento	Construção de novas habitações; Aquisição de novas habitações; Aquisição e reabilitação de habitações existentes; Reabilitação de habitações sociais da entidade; Indenização sem realojamento; Apoio à família para adquirir habitação; Arrendamento de habitações;

(continua)

Critério	Respostas possíveis
Tipo de habitação	Clandestina; Proprietários; Arrendatários privados; Arrendatários públicos; Concessionários; Cedências.

Fonte: IHRU (2018a).

Mesmo sem as respostas, o direcionamento do inquérito demonstra uma preocupação com fenômenos urbanos, condições de precariedade e outras componentes sociais envolvidas na questão da habitação, conforme a literatura prevê. O próprio relatório do IHRU (2018a) reconhece as intenções, até então latentes, da aplicação do inquérito, quando evidencia que algumas variáveis foram privilegiadas para subsidiar os programas que estavam sendo construídos. Isso não quer dizer que a política pública implementada estava “viciada”, pois a coleta das respostas poderia validar ou não as hipóteses aventadas pelo governo e pelo Instituto.

Um dado apresentado pelo IHRU (2018a) que talvez não seja surpreendente, mas revelador da condição da habitação em Portugal é de que o estoque habitacional português recenseado como vago é “largamente superior” ao número de famílias com carências habitacionais sinalizadas pelo Levantamento. Se considerado o número total de famílias carenciadas nesse âmbito, 25.762, o número de fogos vagos é 30 vezes maior, ou seja, um universo de 735.000 espaços que poderiam ser qualificados para realojamento destas famílias (IHRU, 2018a). Na continuação desta análise, o IHRU (2018a) indica que todos os municípios que identificaram carências habitacionais possuem um número maior de fogos vagos do que famílias necessitando de realojamento e que o estoque de fogos de habitação social vago seria suficiente para realojar 27% das famílias nessa situação.

Diante de todos os dados analisados o IHRU (2018a, p. 4) apresenta como algumas das soluções que podem dar resposta às carências habitacionais sinalizadas:

- reabilitação de fogos existentes, nomeadamente, de habitação social ou em casos de situações de reabilitação nos casos de alojamento em “Conjunto Urbano Consolidado Degradado” ou de propriedade própria em que seja possível uma intervenção de requalificação conducente a conferir-lhes as condições habitacionais adequadas;
- aquisição e reabilitação de fogos devolutos;
- arrendamento de fogos disponíveis no parque habitacional (IHRU, 2018a).

A título de encerramento, o IHRU (2018a) reconhece neste documento que apesar do estoque habitacional ser muito mais amplo do que as carências habitacionais, as soluções não podem ser entendidas de uma forma simplista. O Instituto acredita na capacidade e no conhecimento compartilhado entre a administração central, os municípios e o sistema de habitação para coordenar as políticas de habitação presentes na vindoura NGPH.

5.4 Discussão e Análise Comparativa

Nesta etapa serão colocados em confronto os resultados encontrados nas seções 5.2 e 5.3, a fim de observar os pontos de convergência e os pontos de divergência na estrutura habitacional de Brasil e Portugal. Para tanto, serão analisados o histórico, a regulação jurídica, os instrumentos disponíveis a situação das necessidades habitacionais nos dois países. É importante, nesta etapa, destacar a estrutura e organização do Estado, a partir de algumas classificações que ajudam a compreender as motivações para ação e as direções que a política pública tomou no Brasil e em Portugal. Desta forma, é possível estabelecer uma fundamentação para a avaliação do desenho das políticas públicas de habitação, comparando os modelos de intervenção adotados nesses países. O Quadro 45 apresenta uma síntese das categorias que auxiliam na classificação do Estado:

Quadro 45 - Classificação do Estado

	Brasil	Portugal
Grau de liberdade	Livre	Livre
Fonte de poder	Democracia representativa	Democracia indireta
Sistema político	Presidencialismo	Semipresidencialismo
Estrutura de poder	Federação	Estado unitário
Ideologia sócio-política	República	República Constitucional
Ideologia socioeconômica	Liberal-democrática	Democracia social
Espectro político³⁰	Centro-esquerda ³¹ Direita ³²	Centro-esquerda ³³

Fonte: Elaboração própria (2022).

Pela observação do Quadro 46, é possível perceber que as estruturas políticas do Estado Brasileiro e do Estado Português guardam algumas semelhanças, como a soberania popular, o pluralismo político, a liberdade e a evidência do Estado Democrático de Direito (ou Estado-de-direito democrático) (MEYLAN, 2019; OLIVEIRA, 2022). Por outro lado, as Constituições dos dois países propõem modelos distintos de controle político-administrativo, tanto na repartição dos poderes, na autonomia e na descentralização das divisões administrativas quanto na estrutura de poder e dos mecanismos de controle do poder central (BRASIL, 1988; PORTUGAL, 1976). Além das diferenças estruturais e institucionais do Estado, o espectro político é uma dimensão de governo com potencial para direcionar todo o comportamento do Estado em um sentido prioritário, sem necessariamente modificar essa sólida entidade soberana. Portanto, nas próximas subseções serão discutidos alguns dos elementos de governo e de Estado que se tensionam e produzem *outcomes* diferentes no Brasil e em Portugal, pois uma política pública de habitação não pode ser nem formulada da mesma maneira, em função da estrutura política de cada país.

5.4.1 Trajetória das Políticas de Habitação

No Brasil, as políticas públicas são cada vez mais realizadas de maneira integrativa entre os vários níveis de governo e agentes não-governamentais. Em decorrência de uma industrialização tardia e ocupação territorial não planejada, o país depende de ações conjuntas com a sociedade civil e do setor privado para efetivar

³⁰ Característica de governo, não de Estado.

³¹ No momento da implementação do PMCMV.

³² A atual gestão, 2019-2022.

³³ Desde 2015.

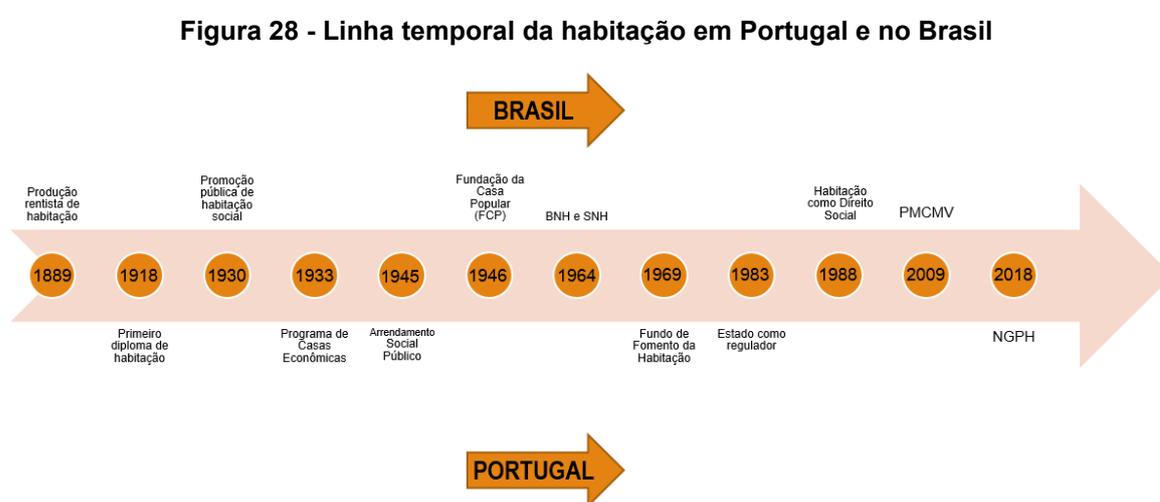
suas ações (PATRÍCIO NETTO *et al.*, 2010). É crescente, também, a participação da sociedade civil na implementação das políticas públicas (ARRETCHE, 2001). Em Portugal, da mesma forma, as políticas públicas assumem centralidade nas últimas três décadas a partir de um crescente interesse sobre os propósitos do Estado intervir na economia e na relação destas com a prestação do serviço público (SILVESTRE, 2010).

O início do século XX foi marcado por uma atuação governamental tímida na produção de habitação, tanto no Brasil quanto em Portugal. As primeiras iniciativas para produção de habitação em escala maior do que a autoconstrução não eram puramente públicas e abrangentes, sendo direcionadas para setores operários (AGAREZ, 2020; AGUIAR; FERRAZ, 2021). No intervalo entre as grandes guerras, os primeiros contornos de políticas públicas de habitação se desenvolveram nesses países, ainda que bastante contaminadas por um espírito autoritário e repressivo (CAVALCANTI, 2021; SILVA, 2021). Tanto no Brasil quanto em Portugal, durante os anos 1960 e 1970 a política de habitação se realizava majoritariamente por meio de subsídios, em uma herança do modelo adotado na fase keynesiana do capitalismo (ROLNIK, 2019). Rolnik (2019) destaca que os dois países possuem uma tradição de autoconstrução e autopromoção da moradia e que, apesar de iniciativas pontuais, a produção de estoque público de moradias foi historicamente secundária em ambos. As oscilações entre períodos democráticos e ditatoriais no Brasil e em Portugal, citadas por Santos (2003), foram simbólicas para a questão habitacional, em constantes avanços, rompimentos e inflexões (AGAREZ, 2020; PORANGABA, 2020). O advento do neoliberalismo deu a tônica à abordagem pública a respeito das políticas sociais nos anos 1980, 1990 e início dos anos 2000 não só nestes países lusófonos, como em boa parte do globo (ALVES, 2022; SERAPIONI, 2016).

Barreto, Paula e Gontijo (2010) observavam que em Portugal, em 2010, diferente do Brasil, eram escassos os imóveis disponíveis para aluguel (arrendamento, em Portugal), havendo uma preferência pela aquisição privada da moradia. Porém, os resultados provisórios do Censo 2021 português (INE, 2021) apontam para o crescimento do número de moradias alugadas (arrendadas) e redução do número de famílias vivendo em moradias próprias. No Brasil, segundo a PNAD Continua (2019), os imóveis alugados e cedidos são a alternativa de acesso à moradia de quase um terço da população. Quanto à habitação social, Barreto Paula e Gontijo (2010) demonstram que há uma diferença essencial em relação a propriedade

dos imóveis: em Portugal, considera-se que a necessidade de apoio estatal deve ser temporária, portanto, prevalece a propriedade pública; no Brasil, tradicionalmente, a habitação social se organizou em um regime transitório, no qual a propriedade da moradia passa do Estado para o indivíduo/família. Silva e Silva (2020) demonstram que houve uma reorientação da política habitacional portuguesa para privilegiar a reabilitação e o aluguel (arrendamento) em detrimento da propriedade privada, o que ajuda a explicar a mudança assinalada pelo Censo 2021.

A Figura 28 apresenta a evolução da intervenção dos governos brasileiro e português no setor da habitação:



Fonte: Elaboração própria (2022).

Conforme representa a Figura 28, nota-se que as políticas habitacionais em Portugal e no Brasil seguem um fluxo semelhante, ainda que com alguns anos de diferença. Se consideradas apenas as mudanças adotadas no século XXI, a questão habitacional entre os países tem avanços ainda mais semelhantes em um período relativamente curto, que coincide com o avanço de outras políticas sociais em ambos. Para demonstrar essa proximidade, são apresentados, no Quadro 46, alguns dos eventos determinantes para o avanço da abordagem a respeito da habitação, de forma a dar sustentação para a política de habitação que emergiria nos contextos brasileiro e português:

Quadro 46 - Evolução institucional da questão habitacional

Etapa	Brasil		Portugal	
	Ano	Descrição	Ano	Descrição
Estabelecimento de Instrumentos de Gestão Urbana e Participativa	2001	Estatuto da Cidade	2004	Estratégia Nacional de Habitação
Regulamentação Jurídica	2001	Estatuto da Cidade ³⁴	2019	Lei de Bases da Habitação
Marco Institucional da Rearticulação da Política Urbana	2003	Ministério das Cidades	2007	IHRU
Implementação de um Plano Estratégico	2004	PlanHab	2008	Plano Estratégico da Habitação
Adoção de Instrumentos de Participação Social	2004	ConCidades	2015	Estratégia Nacional de Habitação
Fortalecimento da promoção da Habitação Social	2005	SNHIS/FNHIS	2004	PROHABITA
Início da Política Pública de Habitação	2009	PMCMV	2018	NGPH

Fonte: Elaboração própria (2022).

Essa estrutura se desenvolveu paralelamente nos dois países em razão do avanço de pautas sociais e a necessidade de intervenção nas políticas sociais, após o fracasso da excessiva ênfase na capacidade do mercado de se autorregular. Em diversos países há uma tendência relativamente parecida, o que leva a crer que postura hegemônica de um Estado ausente perdeu forças, cedendo espaço para uma estrutura mais forte e comprometida com a redução de desigualdades sociais. Esse comportamento se converteu em um novo espectro de legislações e programas de cunho social.

³⁴ Estatuto da Cidade é a nomenclatura oficial adotada para referência da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política urbana" da CRFB.

5.4.2 Aspectos Comuns e Distintos da Regulamentação Jurídica

Com respeito à regulamentação jurídica, é preciso retomar o Quadro 45 para compreender como a própria estrutura do Estado molda o comportamento da legislação no Brasil e em Portugal. Nesse caso, as divisões federativa e unitária, respectivamente de Brasil e Portugal, é que modulam o comportamento das leis. Em Portugal, a responsabilidade de criar leis é centralizada (ALVES, 2022), enquanto no Brasil essa responsabilidade é pulverizada entre os entes federativos (COSTA; ANTONELLO, 2018). Desta forma, existem mais de cinco mil agentes com competência para legislar no domínio da habitação, posto que esta é uma competência comum (ABRÃO, 2022). Diante do exposto, a tendência mais pronunciada seria de uma regulamentação jurídica mais complexa no Brasil do que em Portugal, mas como se verá adiante, muitas dos problemas nesse âmbito são comuns aos dois países.

Uma lei brasileira com grande incidência na questão habitacional é o Estatuto da Cidade, reconhecido por modificar estruturalmente a abordagem sobre o tema. Tarsi (2020) destaca que o Estatuto da Cidade é um importante referencial sobre como a regulamentação jurídica pode tratar a questão dos assentamentos informais e a regularização da “cidade espontânea”. Nesse sentido, a autora (2020) reflete como os instrumentos de regularização fundiária podem contribuir para a mudança de perspectiva sobre o assunto na realidade portuguesa. Lopes (2020) tem a mesma percepção a respeito da “simplicidade” da legislação portuguesa quanto à regularização fundiária em contraste com a robustez da legislação brasileira, citando também o Estatuto da Cidade, no mesmo assunto. Contudo, Costa e Antonello (2018) revelam que há, no Brasil, uma incoerência entre as previsões do Estatuto da Cidade e a replicação no Plano Diretor Municipal em muitos municípios, demonstrando que, apesar da relevância como referencial, ainda há muito a ser feito pela regularização fundiária no país. A propósito, o Plano Diretor a nível local é um instrumento comum entre Brasil e Portugal, com aplicações práticas equivalentes.

Barreto, Paula e Gontijo (2010) pontuam que a Constituição brasileira se organizou em contornos mais universalistas e, desta forma, as políticas públicas a partir de então são amplas, enquanto no caso português houve uma predileção por políticas públicas direcionadas aos extremamente carenciados. Lopes (2020) ao observar a legislação portuguesa mais recente, que deu o tom da NGPH, encontra

uma consistência na relação das políticas de habitação com aspectos jurídicos (regularização) e urbanos (reabilitação). De outro modo, esta autora (LOPES, 2020, p. 349) entende que o emaranhado jurídico proposto na nova legislação depende de uma “pretensa unidade ‘perfeita’” em que todos os requisitos estejam satisfeitos para ser executada.

Um outro ponto de divergência é levantado por Lopes (2020) ao observar que a política de reabilitação portuguesa é mais robusta, incluindo aspectos espaciais e funcionais em seu conteúdo. Esta autora explica que, no Brasil, a política de reabilitação se relaciona ao objetivo habitacional de privilegiar áreas centrais degradadas, enquanto a política portuguesa é mais flexível e expande os horizontes para zonas históricas e zonas periféricas. A título de síntese, o Quadro 47 apresenta uma comparação entre alguns pontos das legislações dos dois países, a respeito de como cada uma aborda aspectos relevantes em seu conteúdo:

Quadro 47 - Comparativo da legislação de habitação

	Portugal	Brasil
Direito fundamental	CRP (Art. 65, 1º)	CRFB (Art. 6 e 170)
Responsabilidades e competências	CRP (Art. 65, 4º) LBH (Art. 3, 21 e 25; Seção I art. 16; Seção II, art. 33)	CRFB (Art. 23)
Instrumentos	CRP (Art. 65, 2º e 3º)	CRFB (Art. 182 a 184, 186 e 191)
Restrições e sanções	LBH (Art. 5)	CRFB (Art. 183)
Participação e <i>accountability</i>	CRP (Art. 65, 5º) LBH (Art. 3; Cap VIII, art. 52)	ConCidades Estatuto da Cidade

Fonte: Bravo (2020).

Da leitura deste quadro é possível notar que apesar de uma suposta maior complexidade no sistema jurídico brasileiro, na realidade, ao menos no âmbito da habitação, há um maior aprofundamento e detalhamento do papel do Estado. É fato que houve um período de “apagão” entre o reconhecimento da política urbana na Constituição brasileira (1988) até a sua regulamentação por meio do Estatuto da Cidade (2001). O Estatuto da Cidade é o documento que institui o ordenamento e os instrumentos que são replicados nas legislações em nível local no Brasil. Em Portugal, a principal legitimadora dessas atribuições é a Lei de Bases da Habitação.

5.4.3 Instrumentos para a Promoção da Habitação

Um elemento central da abordagem de Ermínia Maricato, em todas as suas obras sobre a questão habitacional, é o reconhecimento de que, por si só, os instrumentos não serão capazes de resolver os problemas habitacionais. De fato, a autora reconhece que o Brasil dispõe de uma ampla gama de instrumentos e as condições permanecem quase inalteradas, mesmo passados mais de 20 anos desde a promulgação do Estatuto da Cidade. Em Portugal, também são diversos os instrumentos definidos após o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018) e adotados com a NGPH. Para os dois países, o aparato institucional é igualmente dotado de ferramentas, estruturas e capacidades, construídas por meio de gestão participativa. O Quadro 48 apresenta um comparativo do ambiente institucional das políticas de habitação, entre Brasil e Portugal:

Quadro 48 - Comparativo do ambiente institucional das políticas de habitação

	Portugal	Brasil
Conjunto de normas de âmbito nacional	CRP Lei n.º 31/2014 Lei de Bases da Habitação	CRFB Estatuto da Cidade
Programa de planeamento nacional	ENpH 2015-2031	PlanHab
Instrumentos	1º Direito Porta 65 Programa de Arrendamento Acessível Planos de ação integrada (PAMUS, PARU e PAICD)	Assistência técnica e jurídica gratuita Concessão do direito real de uso Concessão de uso especial para fins de mercado Usucapião especial de imóvel urbano Regularização fundiária de interesse social Aluguel social CUEM, ZEIS, OUC
Fundos de financiamento	FNRE IFRRU 2020	FNHIS FGTS ³⁵
Política pública centralizadora	NGPH	PMCMV

Fonte: Bravo (2020).

³⁵ Não se trata de um financiamento direto da política, mas de um fundo público de recursos oriundo da segurança social do trabalhador.

Há, portanto, um conjunto de normas, um sistema definido, fontes de financiamento disponíveis e uma variedade de instrumentos aplicáveis nas mais diversas dimensões do problema. Dentre os instrumentos, Tarsi (2020) considera que os planos de ação integrada portugueses, especialmente o PAICD, carregam semelhanças com instrumentos brasileiros de zoneamento, como as ZEIS, justamente na definição de áreas prioritárias de inserção de habitação social. Tarsi (2020) enfatiza que tais instrumentos devem constar nos planos locais portugueses, o PEDU, e nos brasileiros, o Plano Diretor Municipal. Seguindo a mesma perspectiva dessa autora, Lopes (2020) acrescenta que apesar da riqueza de instrumentos para regularização fundiária disponíveis no Brasil, os dois países enfrentam dificuldades para utilizá-los tanto administrativa quanto judicialmente.

Silva e Silva (2020) observam algumas diferenças e semelhanças no conteúdo da NGPH e do PMCMV. Do ponto de vista da democracia participativa, a questão habitacional brasileira se consolidou na vanguarda internacional, adotando instrumentos para incentivar a participação popular na formulação das políticas públicas. Como ressaltam Silva e Silva (2020), essa ênfase não se repetiu na formulação do PMCMV (afastada do Ministério das Cidades, inclusive). Em Portugal, a gestão participativa é crescente e vem sendo adotada em todo o sistema de habitação do país, como afirmam Silva e Silva (2020), que adicionam que a participação dos municípios é maior no âmbito da NGPH do que para o PMCMV. O Quadro 49 apresenta alguns aspectos presentes no conteúdo das políticas públicas PMCMV no Brasil e NGPH em Portugal:

Quadro 49 - Síntese das semelhanças e diferenças entre o Programa Minha Casa Minha Vida e a Nova Geração de Políticas de Habitação

Tema	PMCMV (BR)	NGPH (PT)
Direito a moradia	Produção de habitação social e de mercado, para famílias com renda até 10SM.	Combate a graves carências habitacionais e situações de falha de mercado.
Subsídios	Sim.	Sim.
Localização	Na malha urbana e em áreas de expansão.	Reabilitação no centro e em outras já estabelecidas.
Descentralização	Controle centralizado, execução compartilhada.	Fator crítico de sucesso.
Instrumentos de participação	Não há previsão.	Abordagens integradas e participativas em cada instrumento.
Financiamento	Bancos públicos.	Promotores públicos e privados com ou sem fins lucrativos.
Regularização fundiária	Não há previsão.	Não há previsão.

Fonte: Elaboração própria (2022).

Um aspecto característico apresentado no Quadro 49 é a diferença na ênfase do PMCMV e da NGPH. Ainda que a discussão sobre habitação tenha se consolidado no Brasil nos anos que antecederam o PMCMV, o que se observou é que essa política teve como prioridade os aspectos econômicos e não os aspectos sociais que até então eram prioritários na agenda institucional brasileira. A NGPH, por outro lado, foi integralmente formatada para atender aos princípios governamentais vigentes naquele momento histórico, mas sem perder o compromisso com o diagnóstico realizado sobre a situação do país. Assim, a política NGPH pôde ser validada no âmbito político e no âmbito do sistema habitacional que se construiu em Portugal. Para compreender em profundidade o conteúdo latente da NGPH e PMCMV e avaliar comparativamente seu desenho, serão apresentados os resultados da análise de conteúdo na seção 6.

A situação da habitação internacionalmente, segundo a literatura na seção 3 e conforme o diagnóstico da subseção 5.1, aponta para alguns pontos de convergência entre alguns países, sobretudo quando agrupados regionalmente. Por diversos fatores, essa organização espacial viabilizou a troca de experiências e o compartilhamento de condições estruturais semelhantes. Para exemplificar essa observação, o Quadro 50 apresenta uma comparação entre a estrutura do mercado habitacional de alguns países:

Quadro 50 - Estrutura do Mercado Habitacional

	Ocupado pelo proprietário	Aluguel a preço de mercado	Aluguel subsidiado pelo Estado	Outros
África do Sul (2020)	78,0%	17,4%	4,06%	0,54%
Argentina (2021)	69,6%	19,6%	8,9%	1,8%
Austrália	66,0%	26,0%	3,0%	2,0%
Brasil (2019)	72,5%	18,3%	8,8% ³⁶	0,4%
Chile (2017)	60,4%	21,9%	15,0%	2,7% ³⁷
China	84,0%	6,0%	10,0%	0,0%
Dinamarca (2020)	59,3%	40,6%	0,1%	0,0%
Eslovênia (2020)	74,6%	5,6%	19,8%	0,0%
Estados Unidos (2022)	64,1%	35,8%	0,1%	0,0%
França (2020)	64,0%	15,0%	21,0%	0,0%
México	63,8%	13,1%	17,6%	5,5%
Noruega (2018)	70,0%	17,1%	11,4%	1,5%
Portugal (2020)	77,3%	11,5%	11,2%	0,0%
Reino Unido (2017) ³⁸	65,0%	17,0%	17,9%	0,1%
União Europeia (2020)	70,0%	20,4%	9,6%	0,0%

Fonte: ABS 2019-20 (2022); Casen 2017 (2018); Eurostat (2022); IBGE (2019); INDEC (2022); INEGI, 2021); Statista (2022); Statistikkbanken (2018).

Com relação aos dados apresentados no Quadro 50, Rolnik (2019, p. 36) pontuou que os países que compunham o bloco comunista constituem o grupo com os maiores níveis de propriedade privada da habitação, em função da “privatização de larga escala da habitação pública, por meio de programas de direito de compra”. Aalbers (2017) e Nethercote (2019) observam que em países como Austrália, Estados Unidos e Reino Unido os níveis de propriedade particular não são altos porque perdurou o chamado “keynesianismo privado”³⁹, uma abordagem que utilizava a casa como fonte de riqueza. Nascimento Neto e Salinas Arreortua (2020) destacam o imperativo da ideologia da casa própria nos países da América Latina, ainda que as condições de desigualdade na região elevem o nível de pessoas vivendo em moradias alugadas. Para a União Europeia, como bloco, não há uma aparente unidade: os países mediterrânicos, o Estado Social foi marcado pela baixa provisão pública de habitação, portanto maiores índices de propriedade privada. França e Alemanha caminham para ampliar o estoque público de moradias, diminuir os custos da

³⁶ Inclui cedidos.

³⁷ Inclui usufruto e ocupação irregular

³⁸ Rompimento na série histórica, motivada pela mudança de critérios. Não há dados para análise após 2018.

³⁹ Também “*house price Keynesianism*”, keynesianismo de preço de casa em tradução literal.

habitação e incentivar o aluguel como forma prioritária de ocupação permanente do imóvel.

5.4.4 Síntese Comparativa das Necessidades Habitacionais

Comparar Brasil e Portugal em razão das necessidades habitacionais é um desafio. Como apresentado anteriormente, as necessidades habitacionais portuguesas sinalizadas chegam a pouco mais de 25 mil moradias e as brasileiras ultrapassam 6,3 milhões, mas esses números não devem ser observados cruamente para determinar que o problema português é mais facilmente resolvido do que o brasileiro. Segundo demonstra Lopes (2020), Brasil e Portugal enfrentam problemas paradoxais: no país europeu, há um excesso de habitações em relação ao número de habitantes, enquanto no Brasil persiste um cenário de necessidades habitacionais, mesmo com os avanços promovidos pelo PMCMV. De fato, as duas afirmações são verdadeiras e complementares, porém, o que Lopes (2020) deixa de sinalizar é que ambos os países possuem mais domicílios vagos do que famílias carentes e que, guardadas as proporções, convivem com necessidades habitacionais qualitativas e quantitativas.

Para o Brasil, o peso do aluguel no orçamento das famílias corresponde à metade de todo o déficit habitacional. Três em cada dez ofensores do déficit habitacional brasileiro dizem respeito à coabitação familiar (FJP, 2018). Com relação à inadequação dos domicílios, mais de 70% desta é decorrente da carência de infraestrutura urbana, medida pela ineficiência ou ausência de serviços de distribuição de água e energia elétrica, saneamento básico e coleta de lixo (FJP, 2018). Em Portugal, o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (2018) não se dedica a minuciar quais são os problemas de habitação mais relevantes ou quais seriam os tipos de inadequação domiciliar ou déficit habitacional por município.

A análise das possíveis soluções para o déficit habitacional e para a inadequação dos domicílios brasileiros indica que muitos desses problemas não dependem do aumento ou adequação do estoque de moradias. Por exemplo, com relação ao ônus excessivo com aluguel, as soluções possíveis envolveriam políticas econômicas, como políticas salariais ou a melhoria geral das condições econômicas

do país. A carência de infraestrutura urbana pode ser resolvida pela política habitacional a partir da realocação de famílias em domicílios localizados em áreas urbanas consolidadas dotadas de infraestrutura adequada, porém, também pode ser resolvida por políticas de desenvolvimento regional ou propriamente programas de infraestrutura, como foi o Programa de Aceleração do Crescimento (2007-2010).

Portugal demonstra não incluir nem os problemas de inadequação dos domicílios nem o ônus excessivo com aluguel no cálculo das suas necessidades habitacionais. Para Portugal, as soluções possíveis para as carências habitacionais envolveriam, então incentivos à aquisição e arrendamento (aluguel) de moradias do estoque já existente e a reabilitação das moradias inadequadas ou precárias, sejam elas sociais ou de mercado. Também há a previsão de construção de novas moradias, mas essa não deveria ser uma prioridade, posto que, como já demonstrado, o estoque habitacional português é muito superior ao tamanho das necessidades habitacionais sinalizadas pelos municípios. Além disso, o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018) demonstra que a construção é a alternativa que depende de mais recursos financeiros, o que vai de encontro ao Plano de Recuperação e Resiliência português e ao sentido estratégico da NGPH, que prioriza a coesão territorial e a reabilitação.

Outro ponto abordado nas subseções 5.2.2, 5.3.2 e 0 é a inexistência de previsão de uso dos instrumentos de regularização fundiária no PMCMV e na NGPH. Ainda que indiretamente essas políticas públicas possam viabilizar a garantia da segurança jurídica da posse, esse aspecto tão importante para a solução das necessidades habitacionais não é prioritário e estratégico no desenho destas políticas brasileiras (existem diversas legislações sobre o tema no país, mas não foram incorporadas no conteúdo do PMCMV) e portuguesas. Diante deste cenário, permanece um estado de informalidade no direito de uso dos domicílios, que impacta a relação das famílias com o espaço urbano. O Quadro 51 apresenta o nível de formalidade habitacional em alguns países, para evidenciar a situação do Brasil e de Portugal frente a outros países nesse aspecto:

Quadro 51 - Formalidade e informalidade de uso da habitação

País	Documentação formal de propriedade⁴⁰	Documentação informal de propriedade⁴¹	Nenhum documento de propriedade⁴²
África do Sul	72,05%	4,95%	23,0%
Argentina	84,39%	9,37%	6,24%
Austrália	90,02%	6,06%	3,92%
Brasil	73,82%	12,9%	13,29%
Chile	88,39%	4,97%	6,64%
China	84,48%	1,23%	14,29%
Dinamarca	83,03%	3,95%	13,02%
Eslovênia	92,25%	3,51%	4,23%
Estados Unidos	89,45%	7,69%	2,87%
França	93,15%	4,02%	2,84%
México	65,97%	5,41%	28,62%
Portugal	87,49%	8,30%	4,21%
Reino Unido	86,98%	1,78%	11,24%

Fonte: Prindex (2020).

O Quadro 51 dá indícios de que o patamar de desenvolvimento e igualdade econômica de um país pode afetar o nível de formalidade na propriedade da habitação. De outra forma, pode ter relação com o conjunto do ordenamento jurídico e a disponibilidade de instrumentos para garantia do direito de propriedade, porém dependeria de uma análise mais aprofundada para comprovar essas hipóteses. Para ajudar a compreender a situação encontrada e demonstrada no Quadro 51, pode-se recorrer à análise de percepção de segurança dos indivíduos quanto ao risco de perder o direito sobre o imóvel que ocupam. Assim, mesmo sem documentos legais, a percepção de risco dependeria das condições do aparato institucional de cada país. O Quadro 52 apresenta um comparativo a respeito da percepção de segurança em alguns países:

⁴⁰ Percentual de pessoas que afirmam possuir documentos formais que demonstrem seu direito de usar a propriedade em que vivem.

⁴¹ Percentual de pessoas que afirmam possuir documentos informais que demonstrem seu direito de usar a propriedade em que vivem.

⁴² Percentual de pessoas que afirmam não possuir qualquer tipo de documento que demonstre seu direito de usar a propriedade em que vivem.

Quadro 52 - Percepção de segurança e insegurança quanto à propriedade

País	Percepção de segurança	Percepção de insegurança
África do Sul	61,95%	29,80%
Argentina	82,36%	16,07%
Austrália	85,82%	12,80%
Brasil	74,01%	23,35%
Chile	71,97%	22,74%
China	75,08%	11,13%
Dinamarca	92,01%	7,44%
Eslovênia	91,39%	7,46%
Estados Unidos	86,08%	13,46%
França	79,65%	17,93%
México	78,57%	15,29%
Portugal	86,62%	10,95%
Reino Unido	87,34%	11,23%

Fonte: Prindex (2020).

A Dinamarca, por exemplo, que é um país com elevados indicadores sociais e econômicos tem um percentual elevado de famílias vivendo sem documentos formais ou informais garantindo direito ao uso do domicílio que ocupam. Porém, no comparativo apresentado no Quadro 52, esse país figura com o maior índice de percepção de segurança quanto à propriedade do domicílio. Para Portugal, o percentual de formalidade e de segurança podem ser considerados adequados, mas como previsto na CRP, o direito à moradia adequada é um direito de todos e, portanto, o direito formal de propriedade deve ser estendido à totalidade. Para o Brasil, a regularização fundiária é um problema persistente e historicamente debatido por movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), entidades e instituições, com a luta por esse direito reconhecida nacionalmente (MARTINS, 2019).

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A abordagem da análise de conteúdo utilizada nessa investigação abrange duas perspectivas principais, a qualitativa apresentada por Bardin (2020) e a quantitativa, seguindo os passos adotados por Silva e Hernández (2020) com base no modelo de Krippendorff (2018). O objetivo é utilizar a sistematização em categorias para proceder com a contagem de frequência, revelando prioridades no conteúdo das políticas públicas em análise. A partir dessa contagem de frequência será possível traçar paralelos com o contexto e as condições socioespaciais existentes no momento do desenho de cada política pública analisada. Observadas a presença e a ausência de temas será possível propor inferências sobre a adequação do conteúdo da política aos objetivos propostos na sua formulação.

A preocupação nessa investigação se relaciona com a semântica e com os significados sociais ocultos, portanto, apesar de acolher as duas perspectivas, qualitativa e quantitativa, essa análise de conteúdo é essencialmente qualitativa. Uma limitação do caráter qualitativo é o nível de subjetividade do pesquisador, por esse motivo, no âmbito dessa pesquisa, foi realizada a Revisão Sistemática da Literatura, que subsidiou a formação de categorias de análise a partir da análise de conteúdo dedutiva. A formação de categorias é parte da estratégia de categorização (SILVA; HERNÁNDEZ, 2020) e dela derivam as possibilidades de análise de conteúdo escolhidas pelo pesquisador e utilizadas nessa pesquisa, como a contagem de frequência de citação de alguns termos e a formação de conjuntos temáticos, para dar resposta aos seus objetivos.

A construção de categorias ocorreu, principalmente, em duas etapas. A primeira consistiu na contagem de frequência de termos no título, palavras-chave e resumo dos trabalhos selecionados previamente na Revisão Sistemática de Literatura. A segunda teve o papel de validação das categorias que emergiram, por meio da leitura do material coletado, para adequar as fronteiras de cada categoria, obedecendo ao critério de exclusão mútua e para confirmar sua pertinência. Na primeira etapa foram definidas oito categorias, porém as dificuldades de distinção entre os elementos políticos e de gestão levaram a condensação dessas categorias em apenas uma, assim como os elementos sociais e culturais foram agrupados na categoria “Aspectos socioculturais” pelos mesmos motivos. Na subseção 6.1 serão descritos os componentes de cada categoria.

Por fim, os resultados obtidos pela análise do conteúdo serão confrontados com o referencial teórico, a fim de obter novas dimensões analíticas, conforme orienta Bardin (2020).

6.1 Análise de conteúdo indutiva

A utilização da metodologia de análise de conteúdo providenciou a formação de categorias, agrupadas de acordo com a sua proximidade conceitual. As categorias são fundamentadas pela aplicação na avaliação do desenho da política pública, de acordo com a literatura sobre o tema. Não foram encontrados registros nas buscas *online* de modelos que se proponham a esse mesmo objetivo, mesmo com relação a outras políticas sociais. Desta forma, a “calibragem” das categorias dependeu de um esforço exclusivo do pesquisador, o que, no entendimento de Silva e Hernández (2020), é compreensivo, “normal” e aceitável, pois cada pesquisa é única e visa atender a um objetivo específico, sem existir um padrão rígido para a atividade de categorização.

O Quadro 53 apresenta os componentes resultantes da análise de conteúdo indutiva. A categoria de contexto é o tema genérico utilizado para identificar o que se pretende encontrar. A categoria de análise é o componente da categoria de contexto que permite sua operacionalização, é o que Bardin (2020) chama de “gavetas” onde os documentos serão incluídos. As subcategorias são divisões ainda mais específicas da categoria da análise e ajudam a estabelecer a compreensão do que se procura em cada categoria. Essa dimensão está associada à unidade de contexto e unidade de registro, pois torna-se um complemento explicativo de como as categorias foram abordadas na literatura. A unidade de contexto, nessa pesquisa, foi definida a partir de pequenos trechos, a maior parte deles em tradução literal pelo pesquisador, que ajudam a explicar como a categoria foi formada e o que será procurado na análise dedutiva. As unidades de registro, destacadas em negrito, dentro da unidade de contexto são as “palavras-chave”, os termos que sintetizam a ideia principal do argumento, mas que sem a unidade de contexto adequada não são capazes de explica-lo na totalidade.

Quadro 53 – Categorias de análise para análise de conteúdo

Categoria de contexto: Avaliação de uma política habitacional		
Categoria de análise	Subcategorias	Unidade de contexto
Econômica	Estrutura de mercado	<p>“As políticas habitacionais funcionam alterando as expectativas e o comportamento das partes interessadas no mercado imobiliário (particularmente compradores de moradias, empresas de desenvolvimento imobiliário e bancos)” (REN; LIU, 2021, p. 1, traduzido pelo autor).</p> <p>“Os governos estão a retirar-se da intervenção em larga escala no funcionamento dos mercados imobiliários, o apoio financeiro à produção habitacional é reduzido a muito pouco ou nada, o apoio ao consumo habitacional destina-se apenas aos mais necessitados e os mercados imobiliários estão desregulamentados” (KETTUNEN; RUONAVAARA, 2021, p. 1446, traduzido pelo autor).</p> <p>“As políticas (públicas) são desenvolvidas com o apoio direto e indireto do Estado através de (des)regulamentação nos mercados de habitação” (TURK; GURDEN, 2022, p. 4, traduzido pelo autor).</p>
	Macroeconomia	<p>“Documentos como a Nova Agenda Urbana sinalizaram a possível mudança para um novo conjunto de ideias incluindo um esforço para garantir um melhor equilíbrio entre macroeconomia e política social” (ALLEGRA <i>et al.</i>, 2020, p. 2311, traduzido pelo autor).</p> <p>“Existe uma vasta e consistente literatura que trata da maioria desses meandros do mercado. [...] Da economia urbana e da macroeconomia especificamente, no final da crise da habitação <i>subprime</i>, ficou claro que os modelos tradicionais são insuficientes para lidar com a volatilidade empírica e a variação excessiva de preços” (FURTADO, 2022, p. 1-2, traduzido pelo autor).</p>
	Microeconomia	<p>As relações de oferta e demanda e o comportamento dos agentes, empresas, governo e indivíduos como consumidores.</p> <p>“Um resultado possível é que o volume de transações habitacionais aumentará conforme o preço da moradia aumenta, mas a maioria dos compradores em tais casos será investidores em vez de consumidores” (PENG; TSAI, 2019, p. 261, traduzido pelo autor).</p>
	Doutrina econômica	<p>“O neoliberalismo se espalhou em muitos países e é caracterizado por economias dominadas por um mercado livre, operando em um ambiente desregulamentado e privatizado” (ESHEL; HANANEL, 2019, p. 2, traduzido pelo autor).</p> <p>“A política de habitação acessível deriva de ideias embutidas no Estado-Providência Keynesiano, por exemplo, igualitarismo, gerencialismo e distribuição de renda” (FRIEDMAN; ROSEN, 2020, p. 3, traduzido pelo autor).</p> <p>“Tendências de centralização são associadas às tradições keynesianas do estado de bem-estar” (MENDEZ; VAN DER ZWET; BORKOWSKA-WASZAK, 2021, p. 1155, traduzido pelo autor).</p>

(continua)

Categoria de contexto: Avaliação de uma política habitacional		
Categoria de análise	Subcategorias	Unidade de contexto
Política e de gestão	Organização e estrutura da ação do Estado	<p>“Provedor (público, privado, sociedade civil, com ou sem fins lucrativos), posse (ou seja, aluguel, cooperativa habitacional, propriedade), alocação e práticas de ocupação, duração” (SCHÖNIG, 2020, p. 1031, traduzido pelo autor).</p> <p>“(Em Israel) Houve reformas de descentralização, incluindo cortes severos no financiamento do governo aos autores locais e ampliação das responsabilidades dos comitês de planejamento local, mas as relações jurídicas e práticas entre o governo central e o governo local continuam altamente centralizadas” (ESHEL; HANANEL, 2019, p. 2, traduzido pelo autor).</p>
	Objetivos	<p>“As diferentes estratégias políticas e mecanismos podem ser empregados como soluções destinadas a resolver problemas de falta de moradia entre as pessoas de baixa renda. Além disso, o uso de estratégias políticas e mecanismos eficazes pode ajudar a reduzir uma deficiência qualitativa de habitação” (ODOYI; RIEKKINEN, 2022, p. 1, traduzido pelo autor).</p>
	Instrumentos	<p>“As autoridades podem ativar diferentes instrumentos políticos para alterar parcelas de terra em tamanho e forma, a fim de promover moradias economicamente acessíveis. Ao fazer isso, eles têm como objetivo mudar as condições de uso para grupos específicos” (DEBRUNNER; HARTMANN, 2020, p. 4, traduzido pelo autor).</p>
	Ideologia	<p>“A eficácia da abordagem liderada pelo Estado em geral, e as habitações de baixa renda em particular, podem ser rastreadas até as mudanças na ideologia governamental e as reformas subsequentes que surgiram a partir disso” (SENGUPTA, 2019, p. 18, traduzido pelo autor).</p> <p>“A importância da ideologia política na forma como os problemas de moradia são compreendidos, incluindo a maneira como o enquadramento do problema leva diretamente a soluções políticas que refletem esta ideologia” (PARSELL; CLARKE; KUSKOFF, 2020, p. 10, traduzido pelo autor).</p> <p>“A ideologia fornece a motivação para a ação e canaliza essa ação para a criação e perpetuação de formas sociais à sua própria imagem (por exemplo, estruturas sociais mais coletivistas ou privatistas, forma urbana, bem-estar, moradia, etc.)”. (ALVES, 2022, p. 3, traduzido pelo autor).</p>
	Controle de resultados	<p>“Maior ênfase nos aspectos de controle da produção (<i>output</i>) e do resultado (outcome)” (SURURI <i>et al.</i>, 2022, p. 169).</p> <p>“As políticas (públicas de habitação) feitas pelos governos de todo o mundo terão resultados diferentes, dependendo do contexto de cada país” (ODOYI; RIEKKINEN, 2022, p. 14, traduzido pelo autor).</p> <p>“O resultado de um programa habitacional pode ser avaliado medindo não apenas os impactos positivos, mas também os efeitos colaterais não intencionais sobre as capacidades de uma pessoa em outros domínios, tais como menos oportunidades de geração de renda e/ou perda de redes sociais e comunitárias” (KIMHUR, 2020, p. 271, traduzido pelo autor).</p>

(continua)

Categoria de contexto: Avaliação de uma política habitacional		
Categoria de análise	Subcategorias	Unidade de contexto
Política e de gestão (continuação)	Descentralização	<p>“Quando o governo central é responsável pela prestação dos serviços e por sua diversidade e qualidade, a concessão de subsídios governamentais pode reduzir as diferenças entre as autoridades locais e pode equiparar a qualidade dos serviços prestados, independentemente, do nível de tributação local. Os sistemas centralizados tendem a ser mais abrangentes e, portanto, mais propensos a promover valores sociais tais como igualdade e bem-estar” (ESHEL; HANANEL, 2019, p. 3, traduzido pelo autor).</p> <p>“Em países mais descentralizados, os governos locais e regionais também desenvolveram a capacidade institucional para implementar programas habitacionais com seus próprios recursos ou utilizando transferências do governo central. Estas instituições implementaram uma vasta gama de políticas e programas habitacionais” (ROJAS, 2019, p. 179, traduzido pelo autor).</p>
	Institucionalidade	<p>“O planejamento, portanto, ocorre dentro de uma rede apertada de direitos e deveres existentes, gravados em normas e regulamentos institucionais complexos” (DEBRUNNER; HARTMANN, 2020, p. 10, traduzido pelo autor).</p> <p>“Uma política só pode ser implementada com sucesso quando for estabelecida a estrutura institucional adequada” (EBEKOZIEN; ABDUL-AZIZ; JAAFAR, 2021, p. 5, traduzido pelo autor).</p>
	Coerência	<p>“Este tem duas modalidades: a coerência interna, que corresponde à verificação do grau de articulação entre os vários objetivos específicos internos do plano ou do programa; e a coerência externa, que corresponde à verificação do grau de articulação entre os objetivos (e metas) de vários planos e programas, cujo âmbito de atuação se articula quer em termos setoriais, quer em termos territoriais (incluindo aqui a coerência entre objetivos de planos e programas de diferentes escalas, desde a local à internacional)” (COSTA; ANTONELLO, 2018, p. 34).</p>

(continua)

Categoria de contexto: Avaliação de uma política habitacional		
Categoria de análise	Subcategorias	Unidade de contexto
Urbana	Localização	“Isto envolve, entre outras coisas, expandir a oferta de moradias subsidiadas pelo governo, integrando-a ao desenvolvimento do mercado e umentando as densidades permitidas e permitindo múltiplos tipos de moradias onde quer que haja infraestrutura para suportar isto e onde o deslocamento possa ser evitado” (WHITTEMORE, 2021, p. 11, traduzido pelo autor).
	Infraestrutura e serviços	“A melhoria crescente da habitação, juntamente com a disponibilidade da infraestrutura e dos serviços necessários, tem desempenhado um papel na solução dos problemas de habitação dos pobres urbanos” (BASHAR, 2022, p. 3, traduzido pelo autor).
	Mobilidade (acessibilidade)	“A mobilidade (acessibilidade) é definida como a capacidade dos indivíduos de acessar destinos a partir de um local, pagando um certo custo (espaço/tempo)” (AZMOODEH <i>et al.</i> , 2020, p. 1238, traduzido pelo autor).
	Uso e ocupação do solo	“Se tratando de políticas públicas habitacionais, essas ações impactam diretamente no processo decisório de planejamento urbanístico e na concretização de leis relacionadas ao solo urbano ” (AGUIAR; FERRAZ, 2021, p. 16).
	Tipo de urbanização	“A urbanização tem resultado em muitos assentamentos não planejados em locais periféricos com infraestrutura inadequada. [...] O aumento da urbanização coincide com a falta de infraestrutura adequada e a falta de planejamento adequado ”. (GBADEGESIN; MARAIS, 2020, p.3, traduzido pelo autor)
	Migração	“Embora não seja um fenômeno novo, a migração com seus diferentes tipos e padrões (por exemplo, forçado vs. voluntário, interno vs. externo etc.) tem se tornado uma das forças que impulsionam a rápida urbanização e trazem novos desafios para as cidades. O número de pessoas buscando migrar devido a diferentes causas (por exemplo, econômica, sociopolítica e ecológica etc.) está aumentando globalmente, e a migração continua a ser a fonte de complexidades crescentes e mudanças rápidas nos países de origem, trânsito e destino” (ASADZADEH <i>et al.</i> , 2022, p. 1, traduzido pelo autor).

(continua)

Categoria de contexto: Avaliação de uma política habitacional		
Categoria de análise	Subcategorias	Unidade de contexto
Ambiental	Meio ambiente	<p>“A mudança climática é agora considerada como um fenômeno que traz sérias ameaças e riscos ao planeta, aumentando o número e a gravidade de alguns perigos, incluindo ondas de calor, secas, enchentes e dias de má qualidade do ar” (ASADZADEH <i>et al.</i>, 2022, p. 2, traduzido pelo autor).</p> <p>“A habitação sustentável está atualmente experimentando um segundo aumento com pesquisas recentes centradas na integração de objetivos sociais e ambientais na política habitacional” (BOHNENBERGER, 2021, p. 172, traduzido pelo autor).</p>
	Intersetorialidade	<p>“Estratégias habitacionais que melhoram a educação, o emprego, a saúde e reduzem a exclusão e a segregação também estão sendo apoiadas” (ARKU, 2020, p. 81, traduzido pelo autor).</p>
	Cenário internacional e nacional	<p>“Após a Segunda Guerra Mundial, novas cidades na Inglaterra foram criadas para responder ao rápido aumento da demanda habitacional. Nos Estados Unidos, os dramáticos empreendimentos residenciais fora das cidades estabelecidas durante o pós-guerra aceleraram a suburbanização. O Japão concebeu novas cidades nas áreas metropolitanas de Tóquio e Osaka para aliviar o aumento dos preços das moradias em meados do século XX” (CHOI <i>et al.</i>, 2019, p. 196, traduzido pelo autor).</p> <p>“A disseminação desta agenda de habitação voltada para a oferta aconteceu, [...], após a crise internacional das hipotecas subprime em 2008” (SANTORO, 2019, p. 3, traduzido pelo autor).</p> <p>“A pandemia de COVID-19 rapidamente emergiu como uma emergência habitacional” (ROGERS; POWER, 2020, p. 177, traduzido pelo autor).</p>

(continua)

Categoria de contexto: Avaliação de uma política habitacional		
Categoria de análise	Subcategorias	Unidade de contexto
Material	Posse	“A casa não somente precisa ser servida de infraestrutura básica, estar perto de serviços de transporte e equipamentos sociais, mas também deve compreender a segurança da posse e promover estabilidade para os moradores” (ARAGÃO, 2022, p. 770).
	Adequação	“Telhado sobre a cabeça de um indivíduo juntamente com privacidade adequada; espaço suficiente; segurança de posse; infraestrutura básica; e acesso a serviços tais como água, eletricidade e bom saneamento” (ARKU, 2020, p. 79, traduzido pelo autor).
	Meios de construção	“A construção informal envolve a satisfação de necessidades humanas existenciais em termos de uma estrutura institucional inadequada para a qual uma regra não prejudica o interesse público e os direitos de propriedade de outros” (ZEKOVIĆ; PETOVAR; NOR-HISHAM, 2020, p. 2, traduzido pelo autor) “A informalidade também é entendida como uma estratégia para famílias de baixa renda - independentemente de sua origem e nacionalidade - na ausência de quaisquer outras alternativas de acesso a uma moradia digna, de acordo com as necessidades e orçamentos familiares” (CONTRERAS; NEVILLE; GONZÁLES, 2019, p. 413-414, traduzido pelo autor).
	Propriedade	“A propriedade da casa não só se estabeleceu como a principal aspiração dos proprietários individuais, mas também se estabeleceu em uma visão mais ampla de inclusão socioeconômica” (ARUNDEL; RONALD, 2021, p. 1121, traduzido pelo autor).

(continua)

Categoria de contexto: Avaliação de uma política habitacional		
Categoria de análise	Subcategorias	Unidade de contexto
Sociocultural	Comportamento dos cidadãos	“A propriedade da casa pode não apenas encorajar os moradores a melhorar suas condições de moradia e investir em amenidades e serviços básicos, mas também deixar os proprietários psicologicamente orgulhosos, transmitindo um senso de status social e segurança e incentivá-los a serem socialmente ativos através do envolvimento em atividades cívicas” (WANG; WANG, 2020, p. 11, traduzido pelo autor).
	Participação cívica	“No setor habitacional a participação cívica parece ser valorizada principalmente em planos e projetos locais específicos, onde seja possível lê-la como um ‘envolvimento direto dos beneficiários’ de um determinado empreendimento” (ALLEGRETTI; DIAS, 2019, p. 21).
	Público-alvo	Destinatários criteriosamente definidos tais como indivíduos, famílias ou grupos sociais (Crumpton <i>et al.</i> , 2016). “Estes programas são dirigidos a diferentes franjas da população (jovens, classe média, os estratos mais pobres da população, proprietários, investidores e pessoas que querem se mudar para o campo) (LAMEIRA; ROCHA; RAMOS, 2022 p. 231, traduzido pelo autor)”.
	Grupos prioritários	“Certas políticas, incluindo o aluguel controlado, têm incitado práticas discriminatórias que resultam em efeitos negativos desproporcionais sobre os residentes de minorias étnicas/raciais ” (ORTIZ; ADLER; JOHANNES, 2020, p. 510, traduzido pelo autor). “No que diz respeito aos casais do mesmo sexo , uma estrutura teórica postula que os proprietários têm um “gosto pela discriminação” e, portanto, há uma posição desfavorável à moradia e aluguel para casais do mesmo sexo” (SCHWEGMAN, 2019, p. 3, traduzido pelo autor).
	Igualdade	“Há falta de soluções habitacionais não apenas para a população desfavorecida, mas principalmente para a classe média que não tem recursos para alugar ou comprar casas no mercado imobiliário” (LAMEIRA; ROCHA; RAMOS, 2022, p. 223, traduzido pelo autor).
	Stakeholders	“O governo incentiva uma abordagem participativa, envolvendo todas as partes interessadas (stakeholders) importantes nas áreas do governo estadual e local para produzir e implementar um desenvolvimento unificado e integrado de infraestrutura para habitação” (ODOYI; RIEKKINEN, 2022, p. 10, traduzido pelo autor).

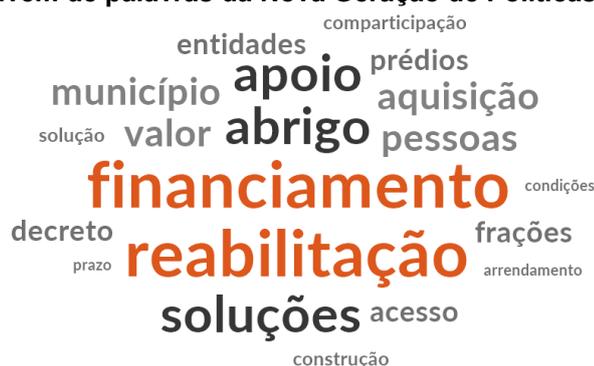
Fonte: Elaboração própria (2022).

6.2 Análise de conteúdo dedutiva

Para a análise dedutiva, as leis que criam o PMCMV e a NGPH foram confrontados com as categorias elaboradas na análise de conteúdo indutiva. A apresentação dos resultados e as discussões para cada categoria serão realizadas separadamente e, ao fim, será realizada uma síntese agregativa dos resultados em cada categoria e para cada país. Os documentos selecionados foram a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 que dispõe sobre o PMCMV, para o caso brasileiro e o Decreto-Lei nº 37 de 04 de junho de 2018 que cria o 1º Direito – Programa de Acesso à Habitação, no caso português. A opção, no caso português, decorre da diferença entre a forma e o conteúdo da NGPH em relação ao PMCMV, que levaria a resultados discrepantes, posto que o documento português se organiza mais como uma declaração de intenções e não há, no Brasil, um documento que se assemelhe a este para comparação. A escolha do 1º Direito deriva das características do instrumento, que se assemelha aos objetivos e estratégias do PMCMV.

Os documentos selecionados foram submetidos no *software* NVIVO (versão 1.6.1) para auxiliar na atividade da análise de conteúdo dedutiva. Este *software* é uma ferramenta adequada para análises qualitativas, porém se limita a organização e elaboração de agrupamentos para os resultados, cabendo ao pesquisador todas as atividades de leitura, análise, inferência e interpretação dos resultados. Uma das contribuições do NVIVO é o agrupamento de palavras mais frequentes em um documento, formando nuvens que indicam alguns dos pontos centrais deste. Figura 29 apresenta as palavras mais frequentes na NGPH:

Figura 29 - Nuvem de palavras da Nova Geração de Políticas de Habitação



Fonte: Elaboração própria (2022).

A partir desta primeira categorização já é possível identificar as prioridades do poder público para a habitação constantes neste documento. A reabilitação e o financiamento têm a maior ocorrência, desconsiderado o termo habitação, o que ressalta o sentido estratégico da NGPH, orientada prioritariamente para o financiamento de soluções de reabilitação e arrendamento, em detrimento de construções de novas unidades e da aquisição de imóvel particular. Ainda, há uma ênfase, aparente nesta nuvem, no aspecto da descentralização e nos seus desdobramentos, com a participação dos municípios e de outras entidades na execução desta política pública. Para o caso brasileiro, a frequência de palavras traz um resultado expressivamente distinto, conforme demonstra a Figura 30:

Figura 30 - Nuvem de palavras do Programa Minha Casa Minha Vida



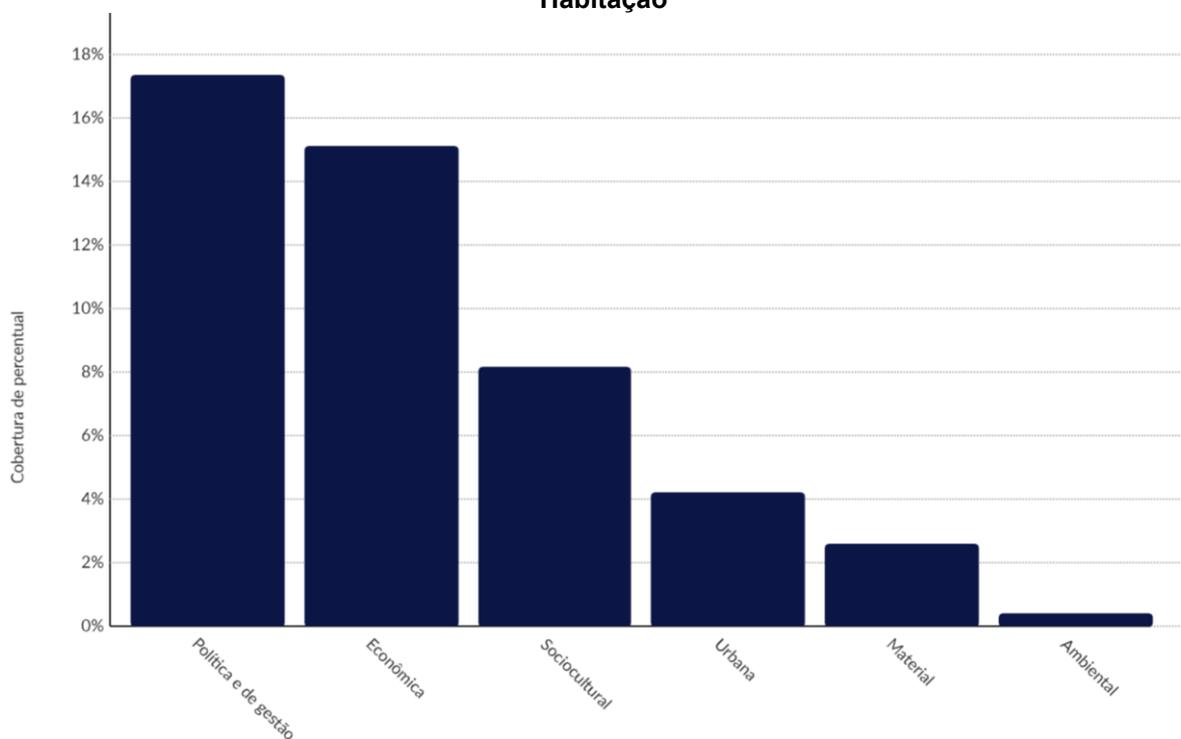
Fonte: Elaboração própria (2022).

Da leitura da imagem é possível extrair, preliminarmente, que há uma ênfase em aspectos de regularização fundiária (“regularização”, “parcelamento”, “demarcação”, “fundária”), por meio de registros de posse (“registros”), o que iria ao encontro de uma das necessidades habitacionais sinalizadas no país, nomeadamente

a inadequação fundiária. Há, também, grande relevo dos termos “urbanística” e “públicos”, o que denota a ênfase na ação pública e na preocupação com aspectos urbanos no conteúdo desta lei. Também, os termos “interesse” e “social” são frequentes e aparecem associados, de modo a sugerir que a habitação de interesse social tem um peso significativo na referida lei.

A análise das categorias revela algumas diferenças ainda mais significativas entre os dois programas. Os resultados foram categorizados pela frequência de codificações ao longo do texto das leis em análise. As codificações são os termos e trechos destacados que produzem algum sentido específico e são categorizados desta maneira, a fim de ressaltar quais aspectos são mais presentes na construção do texto. Na sequência, foram somadas as codificações, tanto de categorias como de subcategorias, a fim de apresentar o resultado por categorias e compará-las em razão do número total de frequências encontradas ao longo dos documentos. A Figura 31 apresenta o percentual de cobertura de cada categoria, após a codificação, para a NGPH:

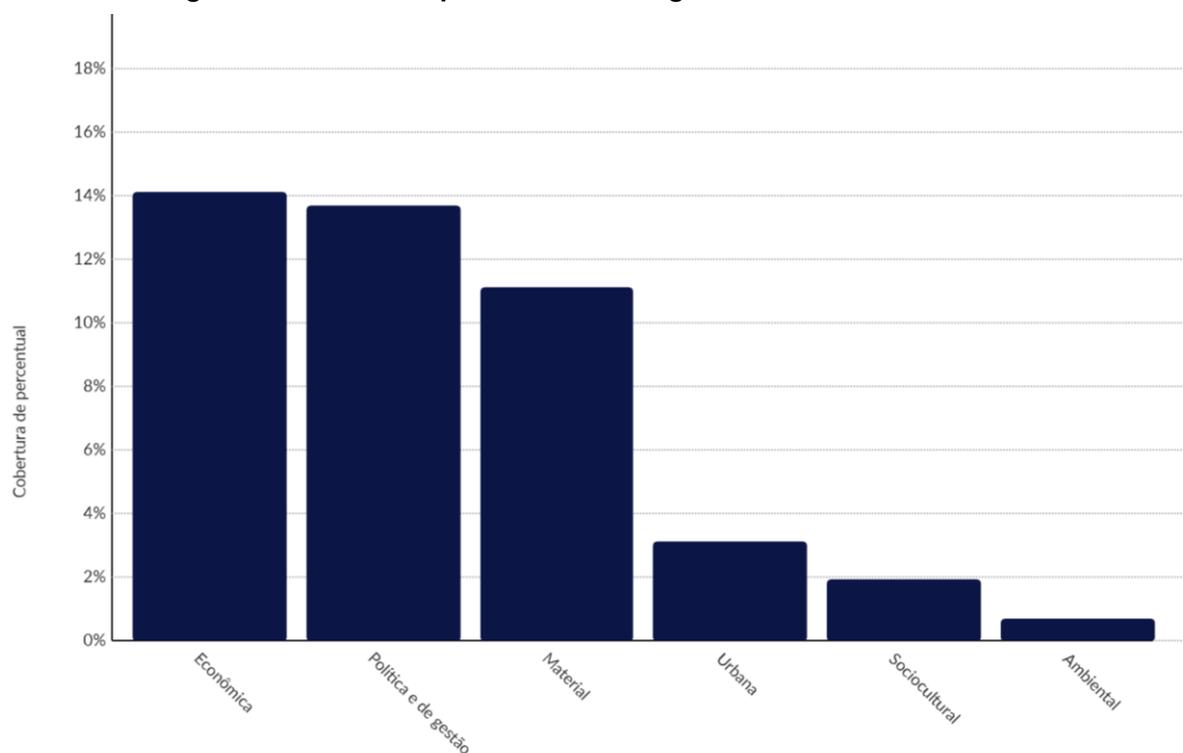
Figura 31 - Cobertura percentual de cada categoria na Nova Geração de Políticas de Habitação



Fonte: Elaboração própria (2022).

A categoria “Política e de gestão” tem o maior peso relativo para a NGPH. Não poderia ser diferente, pois trata-se de uma legislação que orienta a ação do poder público, define os instrumentos a serem utilizados e reflete o sentido prioritário do ambiente político em que se implementa a política pública. A categoria “Econômica” também não é surpreendente, pois a execução de uma política pública depende da afetação de recursos, da orientação do orçamento e da priorização de atividades, sobretudo em um ambiente onde os recursos são cada vez mais escassos (AGAREZ, 2020) e os problemas cada vez mais complexos (DEBRUNNER; HARTMANN, 2020). As categorias seguintes são reveladoras das intenções subjacentes contidas na política pública, pois há uma priorização de aspectos socioculturais, seja pelas possibilidades de participação popular, seja pelas possibilidades de cooperação ou ainda pela descrição dos grupos prioritários, conforme será detalhado na subseção 6.2.6. O resultado da codificação do PMCMV contrasta com o resultado da NGPH, conforme demonstra a Figura 32:

Figura 32 - Cobertura percentual do Programa Minha Casa Minha Vida



Fonte: Elaboração própria (2022).

Para a NGPH, a maior participação relativa se concentrava nos aspectos políticos e de gestão. Para o PMCMV, por outro lado, essa ênfase se direciona para

os aspectos econômicos, o que corrobora a posição de Balbim (2022) de que este programa se orienta essencialmente para a estabilização econômica. Além disso, o percentual mais alto de aspectos da categoria “Material” é condizente com a ênfase atribuída ao setor de construção civil quando da execução desta política pública, conforme apontaram Meylan (2019) e Balbim (2022), mas são contraditórios com a nuvem de palavras apresentada na Figura 30. Uma explicação possível para essa diferença é que a nuvem apresenta a frequência absoluta de termos, enquanto o gráfico apresenta o resultado da codificação, que condiciona o termo ao sentido mais amplo em que está inserido. Há uma perceptiva priorização de aspectos econômicos em detrimento dos aspectos urbanos na redação do PMCMV, diferente do que ocorre na NGPH, que também enfatiza aspectos econômicos, mas em uma abordagem muito mais atenta ao domínio da urbanização e seus problemas.

Com o objetivo de compreender os resultados obtidos em cada categoria, as inferências extraídas da análise de conteúdo dedutiva serão debatidas a seguir, confrontando com as proposições encontradas na literatura e com a execução destas políticas públicas. Foram incluídas 3 subcategorias que não se evidenciaram a partir da análise de conteúdo indutiva: Jurídico (Política e de gestão), Qualidade de vida (Ambiental) e Acessível (Sociocultural). A justificativa para inclusão dessas categorias é a retroalimentação do processo, pela identificação de elementos que já se fazem conhecidos na revisão de literatura, mas que em uma primeira categorização não pareciam ter importância suficiente para representar uma subcategoria própria. Com a análise de conteúdo dedutiva, identifica-se que esses aspectos, também importantes para a revisão de literatura, são indispensáveis para a compreensão do problema prático em análise.

6.2.1 Aspectos econômicos

Para a categoria “Econômica” buscava-se encontrar quais seriam os fenômenos mais significativos para cada política pública nos âmbitos da doutrina econômica que contorna seu desenho pois, conforme argumenta Oliveira (2022), esse é o princípio que orienta a ação do governo. Também, buscava-se observar a presença de elementos que caracterizassem a estrutura do mercado de habitação, da

macro e da microeconomia. O Quadro 54 apresenta uma síntese dos resultados obtidos pela codificação para esta categoria:

Quadro 54 - Frequência de códigos na categoria Econômica

Categoria	NGPH	PMCMV	TOTAL
Econômica	47	42	89
Doutrina econômica	0	0	0
Estrutura de mercado	4	0	4
Macroeconomia	6	4	10
Microeconomia	1	4	5

Fonte: Elaboração própria (2022).

Não foi possível destacar um trecho específico em nenhum dos documentos que permitisse diretamente atribuir o direcionamento da política pública a uma doutrina econômica específica. Por um lado, alguns elementos do neoliberalismo permeiam as duas políticas, como a transferência de serviços públicos ao setor privado, a baixa ênfase em instrumentos de controle do mercado e a não-intervenção no mercado imobiliário a fim de evitar especulação imobiliária e avanço da financeirização (ver Rolnik, 2019). Por outro lado, alguns elementos comuns às políticas brasileiras e portuguesas em análise, demonstram a retomada de um Estado de Bem-Estar Social de raiz keynesiana, como o grande volume de investimentos, o aumento dos gastos públicos em políticas sociais (habitação) e em sentido mais amplo, é possível considerar que as políticas adotadas estavam investidas de um caráter protecionista. No Brasil, o PMCMV estava orientado para a geração de emprego e renda e ampliação da infraestrutura do país.

Para a subcategoria “Estrutura de mercado” a NGPH traz trechos como “natureza estrutural no setor de habitação” e “equilíbrio entre os vários segmentos de ofertas habitacionais” que ilustram a preocupação do governo com a situação do mercado habitacional e ainda um trecho que aponta para “uma mudança de paradigma”. Esse é um ponto revelador do sentido estratégico que percorre todas as categorias, pois em todas elas, em algum momento, se conectam termos que denotam a quebra de um fluxo, o que é compatível com a posição de Agarez (2020) e Mendes (2020) que apontam para uma nova fase no âmbito da habitação em Portugal. No Brasil, o documento analisado não evidencia as condições em que se encontrava o mercado antes (ou durante) a intervenção da legislação.

Em relação a aspectos da macroeconomia, a NGPH faz menção à taxa de desemprego, à taxa de juros e a elementos de renda agregada. O PMCMV menciona aspectos de política fiscal (“medidas de desoneração tributária”) e sugere, pelo volume de recursos mobilizados (ao menos 20 bilhões de reais), que esta política pretende impactar na composição do Produto Interno Bruto (PIB). Nos aspectos microeconômicos, a NGPH faz uma menção direta ao papel do Estado na regulação das relações entre famílias e empresas no mercado habitacional, enquanto o PMCMV é mais enfático nesse quesito, dispondo sobre o relacionamento dos atores no mercado habitacional.

Outros aspectos relevantes para a questão habitacional no âmbito econômico presentes em ambos os documentos são: as fontes de recursos, as condições de pagamento, os instrumentos de financiamento, os subsídios, os juros e amortizações e as relações de oferta e demanda. Todos esses itens foram agrupados na categoria genérica “Econômica” alcançando 36 codificações no caso português e 34 codificações no caso brasileiro. Esse volume é compatível com a necessidade de afetação de recursos (ROCHA; 2010; PEREIRA, 2020), expansão da rede de atores envolvidos (WEIBLE; SABATIER, 2018; TULUMELLO, 2019) e a importância que as políticas assumiram quando foram implementação no Brasil (WHITAKER FERREIRA *et al*, 2020) e em Portugal (MENDES, 2020).

Em ambos os países a conotação econômica é bastante evidente, de forma que algumas possibilidades podem ser analisadas. Primeiro, é possível combater a crítica às políticas sociais como geradoras de despesa para o Estado sem uma contrapartida proporcional, pois tanto na NGPH quanto no PMCMV esse aspecto é presente, seja pela repartição de responsabilidades e recursos entre as partes, ou seja, pela ênfase em um modelo com efeito multiplicador dos investimentos. Em segundo lugar, a ênfase econômica destaca a participação dos setores econômicos na redação dos textos, o que pode indicar que a gestão urbana se torna secundária em detrimento da busca pelos resultados financeiros. Assim, cabe questionar se as políticas de habitação se organizam de acordo com os objetivos sociais ou se são apropriadas por setores com maior força de *lobby* sobre o Estado.

6.2.2 Aspectos políticos e de gestão

A categoria “Política e de gestão” figura entre as duas principais, tanto para o caso brasileiro quanto para o caso português. Nessa categoria busca-se identificar os elementos relativos ao Estado e as suas estruturas para que a política pública seja operacionalizada, implementada e executada. Em um primeiro momento, existiam duas categorias separadas para “aspectos políticos” e para “aspectos de gestão”, pois incluem elementos que, apesar da proximidade, não se sobrepõem nunca. Por outro lado, a maior parte dos temas que orbitam essa categoria são de difícil separação entre aspectos puramente políticos ou aspectos puramente burocráticos, por exemplo. Desta forma, a opção por mesclar essa categoria se justifica pelo interesse em compreender a ação do Estado em um sentido amplo. O Quadro 55 sintetiza as codificações obtidas para a categoria “Política e de gestão”:

Quadro 55 - Frequência de códigos na categoria Política e de gestão

Categoria	NGPH	PMCMV	TOTAL
Política e de gestão	84	75	159
Coerência	5	3	8
Controle de resultados	5	0	5
Descentralização	12	11	23
Ideologia	2	0	2
Institucionalidade	23	14	37
Instrumentos	4	1	5
Jurídico	20	21	41
Objetivos	4	4	8
Organização e estrutura de ação do Estado	7	21	28

Fonte: Elaboração própria (2022).

A primeira subcategoria “Coerência” trata do alinhamento da política pública com os objetivos do governo e de todo o seu desenho (coerência interna) e o alinhamento com objetivos mais amplos (coerência externa), seja em termos setoriais ou de escala (local, regional, nacional, internacional) (COSTA; ANTONELLO, 2018). Desta forma, a codificação encontrou cinco códigos para a NGPH e três para o PMCMV. Na NGPH, a coerência pode ser observada pelo uso de termos como “prioridades políticas”, “em alinhamento com [...] da ELH” e “enquadramento das soluções pretendidas face ao diagnóstico global das carências habitacionais que

tenham sido identificadas no território”. Para o PMCMV, as codificações que se relacionam a essa subcategoria são “instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001”, “respeitadas as diretrizes gerais da política urbana” e “observado o disposto nesta Lei e na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001”. Apesar da suposta coerência entre o PMCMV e o Estatuto da Cidade, expressa no desenho da política pública, a execução demonstrou um desalinhamento entre eles, conforme apontam os autores Balbim (2022) e Cardoso *et al.* (2021).

A respeito da subcategoria “Controle de resultados”, o objetivo é encontrar aspectos que demonstrem que a ação do Estado está atrelada a mecanismos de avaliação para medir suas consequências. Odoi e Riekkinen (2020) consideram essa atividade importante pois o resultado da ação é diferente em cada país. Sururi *et al.* (2022) afirmam que, em regra, o controle ocorre ou na produção (*output*) ou no resultado (*outcome*). Kimhur (2020) complementa que não devem ser mensurados apenas os resultados positivos, mas também os efeitos colaterais não intencionais. Apesar desta posição de diversos autores, o PMCMV não definiu nenhum mecanismo de controle de resultados em seu desenho, o que explica os inúmeros problemas já discutidos nos trabalhos de Amore, Shimbo e Rufino (2015), Ferreira *et al.* (2019) Meylan (2019) e Balbim (2022). Na NGPH foram sinalizadas cinco codificações, entre elas “medidas complementares de acompanhamento técnico e social, antes, durante e após a respetiva promoção, no sentido de maximizar a sua eficácia, coerência e estabilidade” e “relatório final de avaliação”, mas não há uma aparente ênfase nesse aspecto, posto que é complementares a outras seções e não constitui uma seção própria.

Os aspectos encontrados na subcategoria “Descentralização” são bastante significativos para esclarecer como ocorre a ação do Estado nos dois países, no âmbito da habitação. No Brasil e em Portugal, há uma ênfase nas políticas públicas em análise, nas questões relativas à participação dos municípios na sua condução. O número de codificações semelhante indica que os países atribuem o mesmo nível de importância aos municípios, principalmente no que se refere a responsabilidade de alinhar o direcionamento dos instrumentos às necessidades da sua população. Seguindo as proposições de Eshel e Hananel (2019), a concessão de subsídios do governo central auxilia na equiparação de condições entre os municípios. Rojas (2019) também reconhece o papel das transferências do governo central no âmbito das políticas públicas de habitação e adiciona que isso amplia a possibilidade de

intervenção dos municípios com melhores resultados. O esforço descentralizador (SOUZA-LOPES; SAAB, 2021) do Estado português se reflete nas codificações encontradas na NGPH como “apoio das autarquias locais na construção e implementação de respostas mais eficazes e eficientes”, “administrações central, regional e local” e “[...] parte do município competente, no exercício do seu poder regulamentar”, entre outras. No Brasil, já há a previsão legal de repartição das competências no âmbito da habitação (competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) desde a Constituição de 1988 (PACHECO; KAWANISHI; SCHEFFER, 2022) e no PMCMV essa condição está expressa em trechos como “os Estados e os Municípios poderão complementar o valor dos repasses”, “município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território” e “regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios”.

A subcategoria “Ideologia” tem por objetivo identificar se a ideologia do Estado se manifesta no desenho da política pública de habitação. Como pontua Alves (2022), a ideologia revela a motivação para a ação, portanto, é importante identificar como a política pública foi desenhada e quais princípios foram seus motivadores. Parsell, Clarke e Kuskoff (2020) adicionam que o direcionamento e os caminhos que o poder público escolhe percorrer refletem a ideologia. No caso da NGPH, a ideologia mais presente é a de construção de um Estado forte, apesar de trechos que indicavam que o Estado deve assumir a posição de regulador das relações de mercado. Portanto, não é possível determinar qual a ideologia dominante apenas pela leitura do documento, cuja codificação nessa subcategoria compreende os trechos “papel central da habitação e da reabilitação para a melhoria da qualidade de vida das populações” e “predominantemente dirigida à reabilitação do edificado”. Para o caso brasileiro, da mesma forma, a completa ausência de trechos que revelem a ideologia demonstra que há duas preocupações ora complementares ora conflitantes: de um lado, a habitação de mercado estimulando a atividade econômica, de outro, os instrumentos para promoção de habitação social e regularização fundiária.

Com relação à subcategoria “Institucionalidade”, busca-se compreender como é realizada a “amarração” da burocracia e sistema interno do poder público. Conforme Debrunner e Hartmann (2020), a construção das políticas públicas ocorre em uma rede apertada de direitos e deveres, com normas e regulamentos complexos. Ebekoziën, Abdul-Aziz e Jaafar (2021), complementam essa afirmação indicando que

a implementação bem sucedida ocorre com o alinhamento de uma estrutura institucional adequada. No caso português, a codificação da NGPH evidenciou 23 termos ou trechos, entre os quais “recursos passíveis de mobilização”, “implementação segura e estruturada de soluções e respostas de política pública no setor da habitação”, e “atuação conjugada dos diferentes atores institucionais”. No caso brasileiro, a codificação apresentou 14 itens para essa subcategoria, a destacar “distribuição regional dos recursos”, “a atribuição ao Conselho Monetário Nacional - CMN para definir as instituições financeiras”, “o acesso ou envio de informações aos registros públicos” e “procedimento administrativo pelo qual o poder público”.

As subcategorias “Instrumentos, Jurídico e Objetivos” correspondem aos elementos centrais de qualquer política pública. É elementar que sejam definidos os objetivos pelos quais o poder público decide agir, quais são os instrumentos adotados para alcançar esses objetivos e a definição dos critérios e componentes que estarão condicionados pela força de lei. De acordo com Debrunner e Hartmann (2020), os instrumentos são as ferramentas pelas quais os planos são transformados em ação e são aplicados de acordo com o sentido estratégico planejado. Os instrumentos da NGPH foram apresentados na subseção 5.3.3 e a codificação, neste caso, não objetivou reforçá-los, mas destacar alguns dos seus elementos centrais e mais característicos como “promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada”. Para o PMCMV, os instrumentos foram apresentados na subseção 5.2.3 e na codificação do documento, destaca-se o trecho “subsidiar a produção e a aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até 6 (seis) salários-mínimos”.

A subcategoria “Jurídico” não foi destacada durante a análise de conteúdo indutiva, sendo incluída na análise de conteúdo dedutiva pela pertinência e frequência de ocorrência em ambas as políticas públicas em análise. No âmbito da subcategoria “Jurídico” foram incluídos os termos e trechos que fazem referência a outros documentos na forma de lei, as medidas cartoriais e de registro, os prazos e as questões relativas a contratos e responsabilização. Nos dois países, o número de codificações foi semelhante (20 e 21, respectivamente), apresentando indícios que ambos atribuem um nível de importância equivalente. Porém, ao considerar o conteúdo dessas codificações, observa-se na NGPH uma prevalência de aspectos relacionados aos contratos e seus prazos e condições, conforme demonstram os

trechos “Para efeitos do presente decreto-lei considera-se: a) 'Agregado habitacional [...]”, “À data da ocorrência de qualquer forma de extinção do contrato de arrendamento” e “ato de celebração dos contratos de compra e venda”. No PMCMV, a ênfase está nas questões relacionadas aos registros de imóveis em cartório e à regularização da posse, conforme demonstram os trechos “os cartórios que não cumprirem [...] ficarão sujeitos à multa”, “regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis” e “nas ações judiciais de cobrança ou execução de cotas de condomínio, de imposto sobre a propriedade”.

Quanto aos objetivos, nesta subcategoria procurou-se destacar objetivos gerais e específicos. Os objetivos são o “coração” da política pública e são por meio deles que todos os outros aspectos são desenvolvidos. Odoi e Riekkinen (2022) consideram que dos objetivos decorrem as estratégias políticas e os mecanismos empregados para solução de um problema em evidência e, no âmbito da habitação, podem contribuir para a redução da deficiência qualitativa. O número de codificações tanto para a NGPH e PMCMV foi igual (4), porém é válido observar que todo o documento pode ser entendido como o resultado de um conjunto de objetivos. Para a NGPH, as codificações que se destacam são “assegurar simultaneamente o equilíbrio entre os vários segmentos de ofertas habitacionais e a funcionalidade global do sistema”, “privilegiar a disponibilização de habitações através da reabilitação do edificado”, “acomodar o aumento da população excluída do acesso à habitação por situações de grave carência e vulnerabilidade várias, incentivando, nomeadamente, uma oferta alargada de habitação para arrendamento público” e “assegurar o acesso a uma habitação adequada às pessoas que vivem em situações indignas e que não dispõem de capacidade financeira para aceder, sem apoio, a uma solução habitacional adequada”. Para o PMCMV, as codificações destacadas são “criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários-mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros”, “facilitar a aquisição do imóvel residencial”, “complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro [...]” e “a subvenção poderá ser cumulativa com subsídios concedidos no âmbito de programas habitacionais dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”.

Com relação à subcategoria “Organização e estrutura de ação do Estado”, os pontos mais importantes a serem observados seriam relativos ao Quadro 45 apresentado na subseção 5.4. Há nessa subcategoria, a observância de aspectos

relativos ao modo de planejar, aos objetivos subjacentes, ao *modus operandi*, às prioridades e estratégias e ao significado mais amplo oculto no desenho da política pública de habitação. Para essa subcategoria pretende-se, conforme indica Schönig (2020) identificar se o Estado atua como promotor, provedor ou regulador na política pública em análise. Em consonância com Eshel e Hananel (2019), busca-se encontrar os objetivos e planejamento estratégico que contornam a ação do Estado em matéria de habitação. Para a NGPH, as codificações que se destacam nessa subcategoria são: “assegurar uma justa redistribuição dos benefícios e dos encargos decorrentes de operações urbanísticas”, “assegurar a universalidade, a coerência e a equidade”, “O XXI Governo Constitucional reconheceu, no âmbito das suas prioridades políticas, o papel central da habitação e da reabilitação para a melhoria da qualidade de vida das populações”, “papel imprescindível e instrumental das autarquias locais na construção e implementação de respostas mais eficazes e eficientes” e “dinâmica promocional predominantemente dirigida à reabilitação do edificado e ao arrendamento”. Para o PMCMV, as codificações em destaque nessa subcategoria são: “para a definição dos beneficiários [...], devem ser respeitadas, [...], as políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional, priorizando-se, [...] adequação ambiental e urbanística dos projetos apresentados” e “implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade”. Pelas codificações, foi possível observar que a NGPH deixou mais evidente o conjunto de intenções que motivaram a ação.

6.2.3 Aspectos urbanos

A categoria “Urbana” revela que as questões que envolvem a inserção urbana da habitação foram a quarta prioridade de ambos os países no desenho das políticas públicas em análise. O Brasil, que construiu uma sólida estrutura a partir do Estatuto da Cidade, não foi capaz de absorver essas capacidades e estratégias no PMCMV. Há uma clara divergência entre o Estatuto da Cidade e o PMCMV, transparecendo que o desenho desta política ficou a cargo da equipe econômica e não do Ministério

das Cidades (existente à época). A NGPH, por outro lado, utiliza termos e observa aspectos muito caros aos estudos urbanos, salientando os efeitos da segregação socioterritorial (o termo “gentrificação” é utilizado, inclusive) e dos problemas do espraiamento territorial. Porém, essa observância não é suficiente para alçar a categoria a um patamar mais elevado entre as prioridades da política pública, conforme demonstra o Quadro 56:

Quadro 56 - Frequência de códigos na categoria Urbana

Categoria	NGPH	PMCMV	TOTAL
Urbana	37	72	109
Infraestrutura e serviços	0	16	0
Localização	9	22	31
Migração	2	0	2
Mobilidade	0	5	5
Tipo de urbanização	12	9	21
Uso e ocupação do solo	5	14	19

Fonte: Elaboração própria (2022).

O rompimento entre o Programa Minha Casa Minha Vida e a política urbana, especialmente em relação aos avanços alcançados, pelo mesmo governo, na criação de uma estrutura institucional (Ministério das Cidades, ConCidades, SNHIS, FNHIS, PlanHab e PNH, entre outros) já haviam sido sinalizados por autores como Drumond e Rodrigues (2019), Meylan (2019) e Balbim (2022). Mesmo assim, é preciso reconhecer que alguns elementos foram inseridos no documento, ainda que com peso menor que o desejado.

No âmbito de infraestrutura e serviços, é notável a preocupação em incluir elementos que direcionem a inserção de novos empreendimentos, prioritariamente, em áreas da cidade já dotadas de infraestrutura urbana suficiente para comportar sua instalação. Os termos relacionados a esse aspecto incluem “esgotamento sanitário”, “abastecimento de água potável”, “distribuição de energia elétrica” e “limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos”, o que demonstra que há uma observância dos componentes necessários para suprir essa necessidade, para além do termo genérico “infraestrutura”. Como aponta Bashar (2022), a disponibilidade de recursos de infraestrutura e serviços tem impacto considerável na solução dos problemas de pobreza urbana. Esse é um tema tradicionalmente debatido no Brasil, presente na obra de Kowarick (1979), quando o país consolidava a transição para o modo de vida urbana, e ainda relevante na atualidade, conforme sinaliza Rolnik (2019).

Ainda em sentido semelhante, a ênfase na subcategoria “Localização”, que obteve o maior número de codificações, demonstra que o desenho desta política pública reconheceu a problemática decorrente da má localização das unidades habitacionais. Entre os termos que estiveram sob essa categorização aparecem “área urbana consolidada”, “área de risco”, “áreas urbanas”, “áreas consolidadas”, “áreas ou lotes a serem regularizados”, “áreas destinadas a uso público” e “área de preservação permanente”. A ênfase nesses aspectos vai ao encontro do que já se pretendia com o Estatuto da Cidade e com os planos diretores municipais (ANDRADE, 2018; PEREIRA; BISSANI, 2020) que reconhecem a necessidade de ação dos municípios para delimitação de áreas urbanas e nelas as áreas urbanas consolidadas (as que já possuem infraestrutura e densidade populacional) e áreas de risco.

A migração é um tema que não aparece no PMCMV, o que é condizente com a estrutura habitacional do país, conforme diagnóstico do FJP na subseção 5.2.4. Ao que pese a concentração do déficit habitacional e das inadequações de domicílios nas regiões metropolitanas (VACCARI; SILVA, 2020), intensificada pelos fluxos migratórios (DRUMOND; RODRIGUES, 2019), ainda assim não é possível estabelecer uma relação de causalidade entre eles, diferente de Portugal que enfrenta problemas decorrentes da imigração e do decréscimo populacional dos pequenos municípios (MOTA, 2020). No continente europeu, onde se desenvolve a NGPH, é crescente a preocupação em relação aos refugiados, conforme apontam Asadzadeh *et al.* (2022), porém, este não foi um tema abordado na política de habitação portuguesa em análise. A questão das metrópoles é abordada nessa categoria, na subcategoria “Tipos de urbanização”.

A “Mobilidade” é um tema que poderia estar incluído na subcategoria “Infraestrutura e serviços”, mas, a partir da análise de conteúdo indutiva, observa-se que este aspecto extrapola a disponibilidade de vias de circulação. Nesta subcategoria, no PMCMV, 80% das codificações faziam menção exclusivamente a “vias de circulação” ou “sistema viário” e os outros 20% mencionavam a “mobilidade urbana”, mas em sentido genérico, sem aprofundar nas suas implicações para a questão habitacional. Lima (2020) inclui a mobilidade entre os atributos necessários para se alcançar moradia adequada, da mesma forma que Azmoodeh *et al.* (2020) preocupam-se com as condições de acesso dos cidadãos aos equipamentos públicos e às oportunidades de trabalho, educação e lazer, entre outras.

Em relação aos tipos de urbanização, não há um direcionamento claro do PMCMV para estabelecer ações que identifiquem problemas na urbanização e proponham soluções de melhoria. Há a menção a “assentamentos irregulares”, “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares”, “sustentabilidade urbanística” e “recuperação de áreas degradadas”. Seria de supor que, em meio a um conjunto institucional organizado de políticas urbanas, esse seria um ponto prioritário na política de habitação, avançando em detalhes de como inserir as novas construções de forma a combater os fenômenos de segregação socioespacial e de espraiamento urbano, conforme apontam Andrade (2018) e Lima (2020).

A subcategoria “Uso e ocupação do solo” se assemelha à subcategoria “Posse” da categoria “Material”, porém a principal diferença é a preocupação para além da unidade habitacional, com ênfase nas dinâmicas de regularização de assentamentos precários e do parcelamento do solo. Neste caso, há uma frequência de codificações satisfatória, com diversos temas que se relacionam à subcategoria por diferentes pontos de vista, como “controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade”, “regularização de assentamentos irregulares”, “auto de demarcação urbanística” e “parcelamento, uso e ocupação do solo”. Esta prioridade está em consonância com as necessidades apontadas no diagnóstico da FJP (ver subseção 5.2.4) e com as posições de autores como Cardoso *et al.* (2021) e Souza e Gervasoni (2021).

A NGPH, como já apontado nessa subseção, tem em seu escopo uma redação marcadamente compatível com a forma de expressão de especialistas, pesquisadores e acadêmicos envolvidos com a política urbana. Muitos dos termos utilizados não são generalistas e demonstram um conhecimento apurado dos principais problemas que percorrem o estudo da cidade e do modo de vida urbana. Entretanto, esse conhecimento não se converteu em prioridades expressas no documento final da NGPH. O primeiro ponto que demonstra isso é a inexistência de qualquer menção à infraestrutura e serviços, mesmo que esse seja um aspecto já superado no país, autores como Bashar (2022) ressaltam que a infraestrutura deve estar sempre atualizada para enfrentar novos problemas que emergem na sociedade.

Sobre “Localização”, nove códigos foram sinalizados na NGPH. A principal codificação foi “áreas urbanas degradadas”, o que corrobora o sentido estratégico da requalificação, direcionada tanto para o edificado quanto para as áreas urbanas degradadas. Além disso, termos como “organização espacial”, “respetiva área territorial” e “espaços urbanos” são utilizados para atribuir responsabilidades de ação

aos municípios, contribuindo para o sentido de descentralização que fundamenta a ação do poder público nesta política pública.

A subcategoria “Migração” é de especial interesse para Portugal. Autores argumentam que o país enfrenta um esvaziamento dos pequenos municípios (MOTA, 2020) com a migração dos jovens para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (CAVALCANTI, 2021), e que convive com problemas de segregação, sobretudo de imigrantes africanos e comunidades de etnia cigana (SILVA, 2021). Além disso, Tulumello (2019) acrescenta que o problema da habitação envolve questões que superam a escala de atuação à nível municipal, principalmente em relação às oportunidades de trabalho, disponibilidade de transporte público e a infraestrutura em geral. Porém, essa problemática não se converteu em ênfase no desenho da NGPH, que teve apenas dois códigos sinalizados nessa subcategoria “coesão territorial” e “estrangeiros”. Ainda assim, esta política tem um caráter generalista e, portanto, esses aspectos estão incluídos em subcategorias como “público-alvo” ou “objetivos”.

A subcategoria “Mobilidade” não retornou nenhum código, o que leva a crer que a legislação inclui a mobilidade urbana como um aspecto integrante da subcategoria “Infraestrutura e serviços”. Como a subcategoria “Infraestrutura e serviços” não retornou nenhuma codificação, é possível inferir que este não é um problema que orienta a ação do poder público no âmbito da habitação. Não é possível afirmar, porém, que este não é um problema presente no país, ao contrário, Silva (2021) demonstra que o país possui carências de infraestrutura, sobretudo nas áreas metropolitanas, que abrigaram indivíduos e famílias em migração e experimentaram um crescimento desordenado.

Quanto à subcategoria “Tipo de urbanização”, é notável a observância de aspectos urbanísticos característicos da organização territorial do país. A ênfase, nesse caso, encontra-se em aspectos de requalificação urbana, nomeadamente “revitalização social e reestruturação urbana”, “prevenção de fenômenos de segregação socioterritorial”, “gentrificação”, “despovoamento dos centros urbanos” e “periferização habitacional”. Os problemas aqui combatidos são condizentes com o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018) e com as observações de autores que sinalizam a existência de efeitos decorrentes de segregação socioespacial e das desigualdades socioterritoriais em Portugal: financeirização (SILVA, 2021), gentrificação e reassentamento (JORGE;

TIQUE) e gentrificação turística (MENDES, 2021) ou turistificação (ESTEVENS, 2021).

Sobre o “Uso e ocupação do solo”, foram incluídas cinco codificações nesta subcategoria. Os termos que aparecem dizem respeito ao “nível de ocupação do solo”, “soluções de ocupações diversas”, “direito de superfície de terrenos” (2) e “operações de loteamento”. Desta forma, é possível observar uma coerência entre o desenho da NGPH e as situações observadas e relatadas por autores como Cavalcanti (2021), Mendes (2020; 2021) e Silva (2021) e o diagnóstico do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018), pois como apontam Aguiar e Ferraz (2021), a política pública habitacional deve incluir um planejamento urbanístico e legislação relacionada ao solo urbano.

6.2.4 Aspectos ambientais

A categoria “Ambiental” procura indícios da priorização de questões relativas ao meio ambiente, à qualidade de vida e à saúde e ainda ao relacionamento entre o desenho da política pública e outros âmbitos de ação do poder público e ao contexto interno e externo em que se insere. A codificação demonstrou que esse foi um aspecto pouco relevante na redação das legislações brasileira e portuguesa em análise, apesar de autores como Asadzadeh *et al.* (2022), Bohnenberger (2021) e Choi *et al.* (2019) demonstrarem a necessidade de as políticas de habitação reconhecerem a implicação das condições ambientais para a concretização do acesso a uma moradia adequada. O Quadro 57 apresenta uma síntese das codificações obtidas na categoria Ambiental:

Quadro 57 - Frequência de códigos na categoria Ambiental

Categoria	NGPH	PMCMV	TOTAL
Ambiental	14	24	38
Cenário internacional e nacional	4	0	4
Intersetorialidade	3	3	6
Meio ambiente	5	18	23
Qualidade de vida	1	0	1
Saúde	1	0	1

Fonte: Elaboração própria (2022).

A NGPH, ainda que quase dez anos mais recente que o PMCMV, é bastante conservadora na priorização dos aspectos ambientais em seu conteúdo, demonstrando um desalinhamento com o crescimento, por exemplo, do debate sobre as alterações climáticas, apontadas por Asadzadeh *et al.* (2022) e substantivas na Nova Agenda Urbana (ONU, 2017) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2022). Os termos relacionados ao meio ambiente nesta legislação orbitam em torno da “sustentabilidade ambiental” e fazem referência a “utilização racional de energia e água” e “gestão de resíduos”. A palavra “saúde” nem chega a aparecer na NGPH, tendo sido codificado o termo “higiene” nesta categoria, por sua aplicação no contexto em que estava inserido, posto que demonstram Mendes (2020) e Alves (2022), esta é uma dimensão reconhecida inclusive na Constituição da República Portuguesa.

A intersectorialidade é marcada na NGPH em três menções a cooperação entre políticas, abordagens integradas e auxílio de serviços sociais. Apesar disso, é preciso reconhecer que há um esforço, ainda que latente, de promover a integração no âmbito da habitação, porém, aquilo que está subentendido nem sempre é entendido por todos e mudanças no alinhamento ideológico do governo podem reduzir ainda mais a abordagem intersectorial. Uma única menção é feita à “melhoria da qualidade de vida” e demonstra um choque com a literatura, em trabalhos como o de Spirkova (2018), que apontam a intrínseca relação entre a habitação adequada e a melhoria generalizada na qualidade de vida, com os princípios da Nova Agenda Urbana e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e com os problemas apontados para a realidade portuguesa por Mendes (2020).

O ambiente em que uma política pública se desenvolve é revelador das intenções que movem a ação de um governo. Na NGPH, o contexto ambiental em que essa se desenvolve é descrito em passagens como “crise econômica e financeira

internacional”, contexto de “carências conjunturais” e decorrente de “profundas alterações [...] nos modos de vida”. O cenário a que se refere a NGPH é posterior a crise dos *subprimes* e ao período da Troika (Allegra *et al.*, 2020) e as alterações no modo de vida são relacionadas ao envelhecimento da população, aos novos arranjos familiares e dinâmicas do mercado de trabalho, conforme já demonstraram Xerez, Rodrigues e Cardoso (2018).

O caso brasileiro é relativamente mais abrangente do que o caso português, de acordo com os documentos em análise. O PMCMV não menciona o contexto nacional e internacional em que se insere, ainda que autores como Allegretti e Dias (2019) e Meylan (2019) apontem que as condições internas e externas foram determinantes para a ação do governo naquele momento, o que indica que esta política pública poderia ter seguido por outro caminho não fossem estes cenários. O fato de não ter sido explicitado, não significa que não estava latente no conteúdo: a NGPH expressa, em sua declaração de intenções, sentimentos negativos em relação à condução da política habitacional até aquele momento e inclui termos que indicam mudança, alteração etc. Essa perspectiva coincide com a mudança de governo e de perspectiva, com o encerramento das medidas de austeridade (LESTEGÁS; SEIXAS; LOIS-GONZÁLEZ, 2019) e avanço do Estado de Bem-Estar Social em Portugal (ALLEGRA *et al.*, 2020). No Brasil, mesmo que a PMCMV não expresse diretamente o ambiente em que se configurou, a dinâmica era amplamente conhecida e fazia parte do discurso governamental.

A intersectorialidade é caracterizada tanto no PMCMV quanto na NGPH pela articulação com outras políticas setoriais, de forma que se torna claro que há um sentido mais amplo do que o aparente, de articulação da política habitacional, por exemplo, com políticas econômicas e urbanas. Porém, como se observou na execução do PMCMV, o sentido latente de articulação com a política urbana fracassou em muitos casos, conforme Meylan (2019), Balbim (2022) e Nascimento Neto e Ultramari (2022), o que reforça a importância de transferir para o documento todo o conjunto de intenções para a política pública.

A questão ecológica do PMCMV é a mais significativa em toda essa categoria. De fato, a articulação da habitação com questões de meio ambiente está presente em diferentes situações ao longo da legislação em análise, demonstrando que houve uma atribuição de importância desta área no desenho desta política pública. Além de menções diretas ao “meio ambiente”, há passagens que fazem referência às áreas de

preservação ambiental, ao saneamento básico como fator de impacto no meio ambiente, ao controle de inundações, melhoria de condições de sustentabilidade e à aquisição de equipamentos de energia solar. Desta forma, a subcategoria “Meio Ambiente” está alinhada às proposições de Asadzadeh *et al.* (2022), por reconhecer os impactos das mudanças climáticas na questão habitacional e às proposições de Bohnenberger (2021) pela integração de objetivos sociais e ambientais na política habitacional.

6.2.5 Aspectos materiais

Com relação aos aspectos materiais se integram aspectos de adequação (requalificação), apoio técnico, meios de construção, posse e propriedade (alugada/arrendada ou própria). Há uma diferença significativa entre os dois países nessa categoria: enquanto o PMCMV enfatiza aspectos relativos à regularização fundiária e à segurança da posse e a construção de moradias para propriedade particular, a ênfase da NGPH é o arrendamento (aluguel) e a requalificação do edificado. O Quadro 58 demonstra a síntese da codificação para a categoria Material:

Quadro 58 - Frequência de códigos na categoria Material

Categoria	NGPH	PMCMV	TOTAL
Material	92	50	142
Adequação	34	3	37
Apoio técnico	5	3	8
Meios de construção	13	9	22
Posse	7	31	38
Propriedade	33	4	37

Fonte: Elaboração própria (2022).

Nesta categoria foram agrupados elementos que se relacionam ao edificado, seja em seus aspectos construtivos ou na forma em que é acessado pelos indivíduos e famílias. O termo “reabilitação” se repete 78 vezes ao longo da NGPH, mas em boa parte dessas vezes como termo acessório, sendo que em 34 ocasiões esse termo ou seus sinônimos são utilizados para se referir ao sentido estratégico de ação do poder público. Desta forma, é possível observar um alinhamento com a posição de Lopes (2020) e Schönig (2020) que considera determinante a mudança de paradigma no

setor de habitação para a sustentabilidade do sistema. Na acepção original, essa subcategoria condensaria os elementos para uma “moradia adequada”, porém, na aplicação prática essa classificação se mostrou muito abrangente, podendo envolver qualquer categoria, por esse motivo, o escopo de aceitação foi reduzido aos elementos referentes à adequação material. Para o Brasil, as poucas menções à adequação do edificado ajudam a ilustrar a priorização da construção de novas moradias.

O apoio técnico não estava entre as subcategorias que emergiram durante a análise de conteúdo indutiva, mas que foram incluídas na etapa atual pela pertinência aos dois casos. O “apoio técnico” em Portugal ou “assistência técnica” no Brasil é um componente destacado em artigos próprios, o que denota que ambos os países consideram este um fator preponderante para alcançar os objetivos no âmbito material. A assistência técnica é uma componente que está descrita no PMCMV e já estava prevista no Estatuto da Cidade. A Lei de Bases da Habitação portuguesa não menciona o apoio técnico em nenhum de seus artigos.

Os termos que evidenciam o apoio material à construção demonstram um sentido contraditório nas prioridades das duas políticas públicas. Apesar da frequência de termos relacionados à construção ser maior na NGPH, na verdade é no PMCMV que a ênfase na construção de novas unidades é mais evidente. Isto ocorre pois todo o escopo do PMCMV é direcionado a iniciativas de construção de unidades, enquanto na NGPH os termos ocorrem acessoriamente para denotar uma alternativa quando a requalificação não está disponível. Na NGPH o termo “autopromoção” ocorre três vezes, para denotar a contratação direta da construção pelo próprio agregado familiar, enquanto o PMCMV direciona a ação para regularização das situações que envolvem a construção informal. A construção informal, como apontam Zekovic, Petovar e Nor-Hisham (2020) é aquela que não está em conformidade com uma estrutura institucional, mas satisfaz necessidades habitacionais sem comprometer o direito de propriedade de outrem. Contreras, Neville e Gonzáles (2019) complementam que essa é uma estratégia legítima, mas o PMCMV demonstra interesse em incluir essas famílias na construção formal e na posse legal dos imóveis.

Com relação à posse, o PMCMV tem uma frequência de palavras bastante superior à NGPH. Essa superioridade se percebe também pelo conteúdo relacionado a esses temas, posto que a regularização fundiária é a tônica de uma seção inteira do PMCMV, enquanto esse não é um problema significativo no desenho da NGPH. Essa

situação é condizente com a realidade observada nos dois países, conforme discutido na subseção 5.4. Aragão (2022) demonstra que a posse é uma questão pendente no Brasil, mesmo com o reconhecimento de que a segurança jurídica da posse é um elemento necessário para a adequação da habitação. Lopes (2020) aponta que em Portugal, assim como no Brasil, ainda persistem problemas administrativos, notariais, e judiciais pertinentes à irregularidade fundiária.

A subcategoria “Propriedade” também apresenta diferenças significativas entre o escopo do PMCMV e da NGPH. O PMCMV é característico por ter sido executado privilegiando a aquisição de moradias por agregados familiares e isso é visível na análise de conteúdo dedutiva pela repetição do termo “aquisição” onze vezes e a completa ausência de palavras relacionadas ao aluguel como forma de acesso à moradia. Essa percepção se relaciona com a priorização desta política pública como dinamizadora da economia (MEYLAN, 2019), mas se distancia dos eixos apontados no Estatuto da Cidade e as necessidades habitacionais apuradas pela FJP. Como apontam Arundel e Ronald (2021), o sentido adotado pelo PMCMV é o de uso da política pública de habitação como instrumento para alcançar objetivos mais amplos no âmbito socioeconômico. No caso português, o termo “arrendamento” se repete em 35 situações, enquanto termos como próprio (4), própria (11) e proprietários (6) são normalmente acessórios nas orações que priorizam o arrendamento. Essa prioridade do arrendamento já foi sinalizada por Silva e Silva (2020), quando analisaram os arranjos institucionais em desenvolvimento na NGPH.

6.2.6 Aspectos socioculturais

Com relação aos aspectos socioculturais, a categoria “Sociocultural” procurou temas relacionados ao comportamento dos cidadãos, a forma como a política habitacional estabeleceu relacionamento com seus *stakeholders* e seu público-alvo, seja no estabelecimento de grupos prioritários ou de condições de acesso e igualdade. O resultado da frequência de codificação para as políticas públicas de habitação de Portugal e do Brasil estão sintetizados no Quadro 59:

Quadro 59 - Frequência de códigos na categoria Sociocultural

Categoria	NGPH	PMCMV	TOTAL
Sociocultural	68	38	106
Acessível	3	1	4
Comportamento dos cidadãos	6	5	11
Grupos prioritários	18	8	26
Igualdade	1	2	3
Participação cívica	5	3	8
Público-alvo	16	9	25
<i>Stakeholders</i>	18	7	25

Fonte: Elaboração própria (2022).

Para a subcategoria “Acessível”, buscaram-se elementos que indicam o direcionamento da política pública para facilitar o acesso à habitação adequada do ponto de vista econômico. Essa subcategoria não emergiu na análise de conteúdo indutiva, provavelmente, porque as soluções habitacionais promovidas nas políticas habitacionais, normalmente, têm sentido residual, direcionadas à população mais carente. Sobre isso, a própria NGPH sinaliza em seu conteúdo a mudança de perspectiva, partindo do modelo residual para um modelo generalista. O PMCMV é comumente referenciado como um exemplo de “habitação social de mercado”, em autores como Buonfiglio (2018) e Nascimento Neto e Ultramari (2022). Desta forma, é possível inferir que ambas as políticas se direcionam a soluções subsidiadas a nível de mercado ou a nível de habitação social, com soluções amplas para todas as pessoas que não são capazes de aceder por vias próprias a habitação adequada.

Em relação à subcategoria “Comportamento dos cidadãos”, o objetivo era identificar no desenho das políticas públicas em análise a presença de aspectos relacionados à forma como os cidadãos se comportariam perante o setor de habitação ou em relação a sua abertura para novas abordagens políticas e sociais sobre as necessidades habitacionais. Como apontam os autores Balbim (2022) e Nascimento Neto e Salinas Arreortua (2020), há uma ênfase crescente na ideologia da casa própria e, conforme demonstram Diamond e McQuade (2019) há uma certa aversão de uma parte dos cidadãos a políticas sociais no bairro em que moram. Além disso, apontam Wang e Wang (2020) que a regularização da posse contribui para encorajar os moradores a melhorarem as condições de suas habitações. O resultado para os dois países foi semelhante nesse atributo, com seis codificações para a NGPH e cinco codificações para o PMCMV. Destaca-se na NGPH a codificação “integração da

pessoa ou do agregado nas comunidades residentes”, que ilustra essa prioridade, assim como no PMCMV a codificação “livre escolha do mutuário” denota a capacidade de decisão do indivíduo ou família.

Quanto aos “Grupos prioritários”, o objetivo dessa subcategorização foi identificar quais são os grupos, dentre os carenciados, prioritários de ação do poder público. Aqui é relevante observar que o direcionamento da política pública a grupos prioritários demonstra não só a estrutura social de um país, mas a forma como o governo decide agir em relação a grupos específicos e quais são esses grupos. Ortiz, Adler e Johannes (2020) demonstram práticas discriminatórias em relação a minorias étnicas e raciais no setor da habitação, enquanto Schwegman (2019) indica a diferença no tratamento a casais homoafetivos e Falú (2020) demonstra as condicionantes de gênero, que tornam o acesso à moradia para mulheres mais difícil do que para homens. O resultado da codificação demonstrou que, para a NGPH, os grupos prioritários são “pessoas com deficiência ou incapacidade”, “vítimas de violência doméstica”, pessoas com “idade superior a 65 anos” e comunidades ciganas. O PMCMV considera como grupos prioritários as “mulheres”, “populações em situação de risco”, “pessoas com deficiência”, pessoas com “mobilidade reduzida” e “idosos”. Termos demonstram a prioridade a pessoas de “baixa renda” (PMCMV) e “pessoas carenciadas” (NGPH), porém, como a carência socioeconômica já faz parte do escopo dessas políticas, não consideramos esses como grupos prioritários.

O princípio da “Igualdade” é utilizado nesse contexto, a partir das categorias que emergiram da análise de conteúdo indutiva, para denotar os instrumentos adotados para ampliar o escopo das políticas públicas para além das situações de extrema carência. Conforme Lameira, Rocha e Ramos (2022), persistem carências para aqueles que não vivem em situação de pobreza, mas que ainda assim não conseguem ter acesso a moradia adequada. Para a NGPH, o termo “igualdade” aparece associado ao termo “não discriminação” no âmbito dos princípios que modulam essa política pública. No PMCMV, o termo “igualdade” não aparece diretamente, mas está latente em que denotam condições de acesso justo aos que cumprem os requisitos necessários. Ambas as políticas públicas incluem instrumentos para coibir práticas discriminatórias, como o uso de sorteios para seleção dos beneficiários.

A subcategoria “Participação cívica” é um atributo encontrado na análise de conteúdo indutiva como fundamental para que as ofertas viabilizadas pelo poder

público estejam de acordo com as necessidades da população. É um componente que se assemelha às subcategorias “intersetorialidade”, “stakeholders”, “descentralização” e “institucionalidade”, mas, nesse caso, o objetivo é compreender o papel do envolvimento direto dos beneficiários no desenho da política pública ou em sua execução, conforme afirmam Allegretti e Dias (2019). Para a NGPH, os termos de maior ocorrência foram “envolvimento de vários atores”, “participação da comunidade” e “maior proximidade às populações”. Para o PMCMV, as codificações estavam relacionadas a “participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização” e “as responsabilidades [...] poderão ser compartilhadas com os beneficiários”, entre outras.

Para a subcategoria “Público-alvo” é necessário fazer uma distinção com relação à subcategoria “Grupos prioritários”. Neste caso, o que se busca identificar é como cada política pública identifica os destinatários da ação, que podem ser os beneficiários diretos ou não. Para o PMCMV, por exemplo, há uma ênfase nas entidades e no setor de construção civil que, de certa forma, são o público-alvo da intervenção também. Crumpton *et al.* (2016) aponta que os destinatários podem ser indivíduos, famílias ou grupos sociais, enquanto Lameira, Rocha e Ramos (2022) ampliam este escopo para incluir “diferentes franjas da população”, como proprietários (que irão alugar/arrendar uma unidade habitacional para terceiros) e investidores. A NGPH inclui entre seu público-alvo, “entidades”, “beneficiários diretos” e “pessoas que vivem em situações indignas”. O PMCMV inclui “beneficiários”, “mutuários com renda [...]” e limita o benefício a “um único imóvel financiado por mutuário”.

Para a subcategoria “*Stakeholders*” foram codificados, conforme orientam Odoi e Riekkinen (2022), todas as partes interessadas na implementação e execução da política pública. A teia de *stakeholders* categorizada para a NGPH é mais ampla do que a do PMCMV. A NGPH reconhece entre seus *stakeholders* os “setores público, privado e cooperativo”, “todos os atores, sejam públicos ou privados devem promover a definição e concretização de procedimentos convergentes e articulados”, “entidades”, “instituição de crédito”, “beneficiários” e “misericórdias, instituições particulares de solidariedade social, cooperativas de habitação e construção”. O PMCMV nomeia menos *stakeholders*, o que não significa que durante a execução existam menos *stakeholders* no caso brasileiro do que no caso português. São eles: “instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil”, “agentes financeiros do SFH”, “iniciativas públicas e privadas”, “beneficiários” e “cooperativas

habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis”.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E PROPOSTAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA

Esse capítulo apresenta uma compilação dos resultados obtidos. Para tanto, o capítulo apresenta uma avaliação do alcance dos objetivos propostos, geral e específicos, apresentando uma solução para a pergunta de pesquisa. Na sequência, são apresentadas as contribuições científicas decorrentes desta pesquisa e as possíveis aplicações na administração pública. Depois, são discutidas as limitações da pesquisa, expondo as dificuldades operacionais que impactaram no resultado obtido. Por fim, são apresentadas pistas para investigações futuras, de modo a contribuir para o avanço do conhecimento a respeito da avaliação de políticas públicas de habitação.

7.1 Alcance dos objetivos de pesquisa

Toda pesquisa se desenvolve seguindo uma metodologia específica, que pode se alterar ao longo do tempo, ou permanecer a mesma do início ao fim do projeto. Essa pesquisa, em essência, seguiu a estrutura planejada inicialmente, porém, algumas das escolhas metodológicas não se mostraram adequadas para alcançar o objetivo e, portanto, precisaram ser reorganizadas. Isso não significa, porém, que a pesquisa foi conduzida com a intenção de corroborar uma verdade preexistente, apenas que as adaptações foram necessárias para encontrar respostas que sustentassem alguns dos pressupostos, seja comprovando-os ou refutando-os.

Com relação ao objetivo, “compreender as motivações que orientaram a adoção de políticas públicas para habitação no Brasil e em Portugal, por meio de comparação da trajetória, da regulação jurídica, dos instrumentos e das necessidades habitacionais”, essa pesquisa foi capaz de alcançá-los por etapas que compõem o todo. A seção 5 se dividiu em três subseções que apresentaram o contexto brasileiro e português e a análise comparativa entre os países, perpassando pela trajetória das políticas de habitação, os aspectos comuns e distintos da regulação jurídica, os instrumentos para a promoção da habitação e, por fim, a síntese comparativa das necessidades habitacionais. Adicionalmente, a seção 6 discute especificamente como as políticas habitacionais PMCMV e NGPH foram desenhadas para se alinhar com os princípios debatidos na revisão de literatura.

Diante disso, conclui-se que os princípios que motivaram o desenho da NGPH foram políticos e de gestão e econômicos, principalmente. Depreende-se então que a política habitacional em Portugal não se organiza essencialmente como uma política setorial orientada por princípios urbanos, mas que estes são acessórios a uma política centrada em desenvolvimento econômico. Para o Brasil, o aspecto econômico é o mais relevante no desenho do PMCMV, o que vai ao encontro do momento histórico que o país vivia no momento de sua implementação. Desta forma, ainda mais do que em Portugal, a ênfase econômica transparece, confirmando as diversas críticas enfrentadas por essa política em relação ao descolamento da ação em relação a todo o arcabouço institucional que estava em construção no Brasil até então. O aspecto político e o aspecto material também são destacados no PMCMV, sendo este último muito mais presente do que em Portugal. Essa condição condiz com a execução da política pública que privilegiou essencialmente a construção de novas moradias, enquanto a NGPH enfatiza a requalificação dos edifícios e de bairros consolidados.

Sobre os objetivos específicos, em linhas gerais é possível concluir que todos foram alcançados. Quanto ao objetivo “definir os elementos conceituais centrais para avaliação comparativa das políticas habitacionais”, as categorias de análise apresentadas no Quadro 53 compõem uma proposta que considera os critérios encontrados na revisão de literatura referentes ao espectro de elementos necessários para se garantir uma moradia adequada. O modelo pode ser utilizado como uma forma de *checklist* de temas a serem abordados no desenho de uma política pública para abranger todas as categorias e subcategorias de política pública de habitação.

Quanto ao objetivo “compreender as estruturas de legislação que suportam as políticas públicas de habitação no Brasil e em Portugal”, essa pesquisa foi capaz de apresentar não apenas a estrutura de legislação de cada um destes países, mas apresentou os documentos supranacionais que fundamentam a ação dos Estados-signatários, como é o caso destes países em análise. Desta forma, a pesquisa conduziu à compreensão de como a estrutura de ação dos Estados avançou no tempo, até os instrumentos disponíveis atualmente para contribuir com as políticas de habitação de Brasil e Portugal. O Estatuto da Cidade, no Brasil e a Lei de Bases da Habitação, em Portugal, são exemplos de documentos com caráter legislativo que ordenam a política urbana e habitacional, bem como as cartas constitucionais, que entendem o direito à moradia como um direito fundamental dos indivíduos.

Para o objetivo “Avaliar, de forma qualitativa, os instrumentos de intervenção do Estado na área de habitação, identificando os princípios que os orientam nos dois países”, é possível concluir que os objetivos foram alcançados com êxito. A seção 6 traçou um panorama completo a respeito dos princípios que orientaram o desenho das políticas públicas em cada um dos países e, ainda, comparou os resultados dos dois países. Além disso, na seção 5 outros instrumentos foram apresentados e debatidos, confirmando aquilo que foi encontrado na revisão de literatura e apresentado nas subseções 3.2, 3.3 e 3.4.

Quanto ao objetivo “identificar como as políticas públicas de habitação foram executadas na última década no Brasil e em Portugal, em função dos seus objetivos e destinatários”, conclui-se que os objetivos foram alcançados com restrições. Tanto na execução do PMCMV quanto da NGPH, houve um rompimento na trajetória da política pública de habitação. No Brasil, o rompimento da PMCMV ocorreu em meio ao momento de instabilidade econômica e política que o país enfrentou a partir de 2014 até seu completo encerramento. Em Portugal, a execução da NGPH foi interrompida, em relação ao desenho inicial, pela pandemia de COVID-19 a partir de 2020. A política precisou ser adaptada, momentaneamente, para abrigar as necessidades habitacionais decorrentes da pandemia, como isolamento social, por exemplo. Desta forma, não foi possível obter todos os resultados esperados para comparar a execução em relação ao desenho, mesmo no PMCMV, que teve um ciclo maior de execução, mas passou por diversas fases ao longo de sua existência. De qualquer forma, esses rompimentos fazem parte da história destas políticas públicas e ajudam a exemplificar as dificuldades operacionais às quais estão sujeitas.

7.2 Contribuições científicas

Conforme apontado na seção introdutória, mesmo com o avanço do interesse nas ciências sociais a respeito de políticas públicas de habitação, ainda persiste uma lacuna em relação à avaliação destas políticas. Nascimento Neto e Ultramari (2022) evidenciaram que há uma carência de estudos nesse sentido no Brasil. Em Portugal, a NGPH é recente e, por esse motivo, ainda são limitados quaisquer estudos sobre essa política pública, inclusive em relação à avaliação. Allegra e Colombo (2019), Mendes (2020), Tulumello (2019) e Seixas, Tulumello e Allegretti (2019) apresentaram

em seus trabalhos uma construção de ideais que viabiliza uma análise da pertinência do assunto para Portugal, indicam caminhos possíveis ou mesmo descrevem suas características e as discutem. Porém, esses trabalhos, tão próximos à data de início da NGPH não puderam abranger os resultados dessa política pública.

Diante do cenário apresentado, admite-se que esse trabalho tem possibilidades de preencher uma lacuna existente na literatura sobre avaliação de desenho de políticas públicas. As contribuições apresentadas aqui podem ser válidas para áreas como geografia, arquitetura e urbanismo, sociologia, direito, administração pública e ciência política, pois envolvem temas transversais. Com relação ao referencial teórico, há um escopo detalhado de temas relacionados a políticas públicas (seção 2) e, especificamente, a políticas públicas de habitação (seção 3). A contribuição científica destas seções decorre do agregado de informações encontradas na bibliografia que constituem um constructo básico para compreender o tema.

A metodologia da pesquisa também pode ser considerada uma contribuição científica, pois apresenta uma abordagem inédita aplicada a políticas de habitação. Uma vez que os passos adotados na metodologia foram descritos detalhadamente, a reprodução desses passos aplicada para a avaliação de outras políticas públicas de habitação podem conduzir a resultados ainda mais completos sobre o assunto. Além disso, a análise de conteúdo da forma que foi aplicada nessa pesquisa não é muito comum na área de políticas públicas e é, até hoje, alvo de muito preconceito no ambiente científico, sob o argumento da “carência de cientificidade”. Porém, como demonstrado ao longo da seção 4, os passos foram cuidadosamente planejados para reduzir a subjetividade da pesquisa e alcançar resultados mais adequados ao que se pretendia identificar.

Por fim, os resultados apresentados na seção 6 podem ser considerados contribuições científicas, pois são o conjunto de informações extraídas a partir da combinação das informações obtidas com a revisão de literatura e com a análise dos documentos produzidos nos dois países. Assim, os resultados podem ser utilizados para aprofundar o conhecimento sobre as políticas públicas em análise ou mesmo para estabelecer uma nova comparação com outros países e até mesmo subsidiar a ação de lobistas, *think tanks* e *stakeholders* no momento da formação de agenda para a seleção de novas alternativas de ação no âmbito da habitação.

7.3 Limitações do estudo

As limitações do estudo podem ser separadas em categorias. Do ponto de vista ambiental, sem dúvida a pandemia de COVID-19 impactou no desenvolvimento das atividades, tanto pelas limitações de acesso aos órgãos quanto pelos fatores psicológicos decorrentes do ambiente de incertezas gerado nessa etapa.

Do ponto de vista material, a disponibilidade de dados, sobretudo referentes ao caso português, é um limitador ao alcance dos objetivos da pesquisa, posto que há uma carência de dados primários e secundários que abordem a avaliação de política pública de habitação, em especial a NGPH. As diferenças entre o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018) e o Diagnóstico das Necessidades Habitacionais (FJP, 2018), dificultaram a comparação entre as necessidades habitacionais dos países. Ainda, os efeitos da pandemia da COVID-19 atrasaram o desenvolvimento da NGPH e modificaram sua implementação em relação ao planejamento, conduzindo diversas atualizações na pesquisa. Por esse motivo, seria desejável que a política pública já estivesse concluída e com resultados definitivos para uma melhor compreensão dos resultados em relação ao seu desenho e seus objetivos.

Do ponto de vista instrumental, as dificuldades relacionadas à língua foram um ponto delicado no desenvolvimento da pesquisa, não apenas pelas diferenças do “português brasileiro” e “português de Portugal”, mas também na etapa da análise de conteúdo, pelos cuidados para categorização, observando morfologia, sintaxe e semântica. Também para a análise de conteúdo, uma etapa importante não foi realizada, que é a validação por outro pesquisador, seguindo os procedimentos apresentados por Bardin (2020) e Krippendorff (2018). A validação por outro pesquisador externo ajuda a reduzir a subjetividade e o enviesamento da pesquisa, alcançando resultados mais neutros. Pelas condições da pesquisa, não foi possível obter o auxílio de um pesquisador externo, de modo que a subjetividade foi reduzida (1) pela Revisão Sistemática da Literatura e (2) pela validação das categorias pelo professor orientador.

Do ponto de vista de autogestão e organização dos recursos, as dificuldades se relacionaram à organização não-linear da pesquisa. Como houve uma interrupção da pesquisa, iniciada em 2020, decorrente da pandemia de COVID-19, essa se prolongou por dois anos e meio, incluindo o período de Dupla Diplomação no IPB, que

inverteu a lógica de realização da pesquisa: o trabalho de mestrado iniciou antes da conclusão das disciplinas. Dessa forma, a pesquisa ocorreu em “blocos”, de modo que muitas das referências e resultados precisaram ser atualizados mais de uma vez, gerando retrabalho. Por outro lado, esse pode ser considerado um ponto positivo, posto que houve um amadurecimento da pesquisa e do pesquisador.

7.4 Propostas para investigação futura

A partir das categorias de análise para avaliação do desenho da política pública elaborada no âmbito dessa investigação, alguns caminhos podem ser seguidos no futuro. O primeiro caminho possível, seria a utilização destas categorias de análise para avaliação do desenho de outras políticas públicas existentes, como o Programa Casa Verde e Amarela, por exemplo.

A segunda proposta de investigação futura seria a aplicação destas categorias de análise para avaliação do desenho como um gabarito para formulação de uma política pública que inclua os elementos destacados pela revisão de literatura. Nesse sentido, os achados dessa investigação poderiam contribuir para o início de uma outra etapa na relação entre a universidade e a administração pública.

Uma outra maneira de expandir os resultados dessa pesquisa seria por meio da exploração das novas tecnologias, especialmente na ciência de dados, para utilizar os resultados dessa pesquisa em maior escala. Desta forma, a utilização de inteligência artificial, *big data* e *softwares* analíticos aumentariam sua capilaridade na administração pública, ainda muito limitada nesse sentido. Com esses instrumentos em mãos, seria possível ampliar o escopo de análise para incluir diretrizes, normas, regulamentos e legislações estaduais e municipais e quaisquer outros documentos que regulamentem e concedam eficácia jurídica aos aspectos mais gerais incluídos nas políticas públicas em análise.

Por fim, um caminho possível a partir desta pesquisa é a investigação das motivações para a ação. Com os resultados das prioridades, do sentido latente e da revelação do conteúdo não-expresso das políticas públicas de habitação do Brasil e de Portugal, os estudos poderiam avançar na identificação da motivação para cada prioridade e, ainda, da motivação para não agir ou para a seleção de uma prioridade em detrimento de outra. Como sinalizado nessa pesquisa, a política pública de

habitação vive de ciclos mais ou menos estáveis e as prioridades de uma agenda de governo acabam se sobrepondo aos interesses de longo prazo, principalmente no âmbito das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, M. B. The Variegated Financialization of Housing. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 41, n. 4, p. 542–554, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2427.12522>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- ABRÃO, F. L. **Avaliação de eficiência do Programa Nacional de Habitação Urbana no combate ao déficit habitacional em Goiânia no período compreendido entre 2009 e 2019**. 2022. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.
- ABREU, J. P. de. A questão da habitação no Brasil: alguns aspectos sociológicos. **Revista Aurora**, v. 14, n. 1, p. 33–46, 2021. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/11733>. Acesso em: 27 maio 2021.
- AGAREZ, R. **Habitação – Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018**. Lisboa: IHRU, 2020.
- AGUIAR, A. C. A. S.; FERRAZ, A. E. de Q. Políticas Públicas de Habitação e a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Caetité, Bahia. **Geopauta**, v. 5, n. 2, p. e8852, 2021. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/8852>. Acesso em: 03 abr 2022.
- AIRES, L. **Paradigma qualitativo e práticas de investigação educacional**. Lisboa: Universidade Aberta, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/2028>. Acesso em: 12 maio 2022.
- AL-HOMOUD, M. S.; KRARTI, M. Energy efficiency of residential buildings in the kingdom of Saudi Arabia: Review of status and future roadmap. **Journal of Building Engineering**, v. 36, n. January, p. 102143, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jobe.2020.102143>. Acesso em: 04 maio 2022.
- ALLEGRA, M. *et al.* The (hidden) role of the EU in housing policy: the Portuguese case in multi-scalar perspective. **European Planning Studies**, v. 28, n. 12, p. 2307–2329, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1719474>. Acesso em: 05 set. 2021.
- ALLEGRA, M.; COLOMBO, A. A governança das políticas de habitação: (co)produção do conhecimento e capacitação institucional. **Cidades**, v. 2019, n. 38, p. 8–13, 2019.
- ALLEGRETTI, G.; DIAS, N. Participação cívica e políticas habitacionais: que desafios para Portugal? **Cidades**, v. 2019, n. 38, p. 20–26, 2019.
- ALVES, R. *et al.* Uso e Ocupação do Solo no Município de Marapanim/PA, com Base nos Dados do Projeto TerraClass para os Anos de 2008 e 2010. **Holos**, v. 1, p. 81–90, 2018.
- ALVES, S. Divergence in planning for affordable housing: A comparative analysis of England and Portugal. **Progress in Planning**, v. 156, n. 11, 2022.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Thompson, 2000.

- AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015.
- ANDRADE, D. D. C. M. Os entraves jurídicos ocasionados pelo Direito e pelo Estado para a não concretização do direito à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 4, p. 2569–2616, 2018.
- ANDRADE, M. M. de. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ANTUNES, G. Política de habitação social em Portugal: de 1974 à atualidade. **Fórum Sociológico**, n. 34, p. 7–17, 2019.
- ANTUNES, G.; DI GIOVANNI, C. F. As políticas de habitação no sul da Europa: comparando Portugal e Itália. **XII Congresso da Geografia Portuguesa: "Geografias de Transição para a Sustentabilidade"**. p. 422–429, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/20881>. Acesso em: 03 mar. 2022.
- APPLETON-DYER, S. *et al.* Understanding Evaluation Influence Within Public Sector Partnerships: A Conceptual Model. **American Journal of Evaluation**, v. 33, n. 4, p. 532–546, 2012.
- ARAGÃO, T. A. A regulação do mercado imobiliário e política habitacional no Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 54, p. 765–792, 2022. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962022000200765&lng=pt. Acesso em: 11 jun. 2022.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, D. B.; GÓES, L. M.; MIRANDA JUNIOR, M. M. F. Um diálogo conceitual sobre Políticas Públicas: revisão de literatura. **Revista do PEMO**, v. 3, n. 1, p. 1–22, 2021.
- ARKU, G. **Housing Policy in Developing Countries**. 2. ed. Elsevier, 2020. *E-book*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10395-6>. Acesso em: 22 set. 2021.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25–48, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>. Acesso em: 22 ago. 2021.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 1, n. 1, p. 126–133, 2013.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**, p. 43–56, 2001.
- ARUNDEL, R.; RONALD, R. The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality. **Urban Studies**, v. 58, n. 6, p. 1120–1140, 2021.
- ASADZADEH, A. *et al.* Urbanization, migration, and the challenges of resilience thinking in urban planning: Insights from two contrasting planning systems in Germany and Iran. **Cities**, v. 125, n. November 2020, 2022.

ATKINSON, R.; BRIDGE, G. **Gentrification in a global context: The new urban colonialism**. London: Routledge, 2004.

AZEVEDO, A. F. G. de. **Impacto dos instrumentos de fiscalidade municipal em contexto de reabilitação urbana**. 189 f. 2014. - Instituto Politécnico de Coimbra, 2014.

AZMOODEH, M. *et al.* Investigating the relationship between housing policy and accessibility, based on developing a multi-perspectives accessibility index: a case study in Tehran, Iran. **Journal of Housing and the Built Environment**, v. 35, n. 4, p. 1237–1259, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10901-020-09738-4>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BALBIM, R. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano**. *Em*: Rio de Janeiro: IPEA, 2022. p. 91.

BALBIM, R. Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional. **Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, p. 68, 2015.

BALL, M. Housing provision in 21st century Europe. **Habitat International**, v. 54, p. 182–188, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.11.024>. Acesso em 13 nov. 2021.

BANDEIRA, Ludmila Ferreira. **Aspectos práticos da governança local e desempenho em políticas públicas: o caso do programa Minha Casa Minha Vida**. 2018. XII, 130 f., II. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BARBOSA, B. S. **Habitação social como instrumento de urbanização e inclusão: uma proposta às margens do Rio Maranguapinho**. 239 f. 2021. - Unichristus, 2021.

BARDIN, L. **Análise do Conteúdo**. 1. ed. revista e atualizada. São Paulo: Edições 70, 2020.

BARRETO, M. A. La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. **Estudios Demográficos y Urbanos**, v. 33, n. 2, p. 401–436, 2018.

BARRETO, R. de O.; PAULA, A. P. P. de; GONTIJO, F. M. C. As limitações das políticas de habitação portuguesas: reflexões sobre a importância da intersectorialidade. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, p. 627–643, 2010.

BASHAR, T. Residential stability of the urban poor in Bangladesh: The roles of social capital. **Cities**, v. 126, n. March, p. 103695, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103695>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. 01, 2017.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A.; VIEIRA, B. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. **BIB**, v. 94, p. 1–25, 2021.

BECHELAINÉ, C. H. de O.; CKAGNAZAROFF, I. B. As Avaliações Vão Para a Gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso de avaliações de políticas públicas. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília-DF, v. 17, n. 2,

2014. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/642>. Acesso em: 4 mar. 2022.

BIRKLAND, T. A. Elements of the policy-making system. *In*: BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making**. 5. ed. Armonk, NY: Routledge, 2019. p. 25–57.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 14. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

BOELHOUWER, P.; VAN DER HEIJDEN, H. **Housing systems in europe: part I**. The Hague: Delft University Press, 1992.

BOHNENBERGER, K. Can ‘Sufficiency’ reconcile social and environmental goals? A Q-methodological analysis of German housing policy. **Journal of Housing and the Built Environment**, v. 36, n. 1, p. 171–189, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10901-020-09762-4>. Acesso em: 04 maio 2022.

BOLO-DUTHY, B. Effective Housing Policy. **City for All Conference**. Phnom Penh (Cambodja), 2016.

BOLSON, C. R. **Trabalho, valor e territorialidade: um estudo da cadeia de valor dos resíduos plásticos de Curitiba**. 2020. 165f. Tese (Doutorado em Tecnologia) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

BONDUKI, N. Do projeto moradia ao programa minha casa minha vida. **Teoria e Debate**, v. 82, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, N. G. **Os pioneiros da Habitação Social**, v. 1. São Paulo: SESC São Paulo. Fundação Editora UNESP. p. 79-129, 2014.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7ed. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2017. 352 p.

BOOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **A arte da pesquisa**. 2 ed. Brasil: Martins Fontes. 2020.

BÖRZEL, Tanja A. Multilevel governance or multilevel government? **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 22, n. 4, p. 776-783, 2020.

BOSSWICK, W.; LÜKEN-KLASSEN, D.; HECKMANN, F. **Housing and integration of migrants in Europe**. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. <https://tinyurl.com/qyx775e>, 2001. Acesso em: 22 set. 2021.

BRAVO, B. A. P. **A habitação como um direito fundamental: uma perspectiva comparada entre Brasil e Portugal**. 2020. 127 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Projectos) - Universidade de Évora, Évora, 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. **Novo desenvolvimentismo e apontamentos para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento**. Revista de Economia Política, v. 30, n. 4 (120), p. 663-686, 2010.

BREWIS, D. N. Duality and Fallibility in Practices of the Self: The ‘inclusive subject’ in diversity training. **Organization Studies**, v. 40, n. 1, p. 93–114, 2019.

- BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, p. 89–98, 1997.
- BUCKLEY, R. M.; KALARICKAL, J. Housing policy in developing countries: Conjectures and refutations. **World Bank Research Observer**, v. 20, n. 2, p. 233–257, 2005.
- BUENO, E. **Brasil, uma história**: cinco séculos de um país em construção. Rio de Janeiro: Leya, 2012.
- BUONFIGLIO, L. V. Habitação de Interesse Social. **Mercator**, v. 17, n. 17004, p. 1–16, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/mercator/v17/1984-2201-mercator-17-e17004.pdf>. Acesso em: 22 set. 2021.
- BUTLER, E. **Escolha Pública: Um Guia**. São Paulo: Bunker Editorial, 2015.
- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA. **Estratégia Local de Habitação – 2019/2024**. Lisboa, 2019.
- CANÇADO, A. C.; BARROS, Fabiane Santos; BARROS, Fernando Santos. Políticas públicas no Brasil: revisão sistemática da literatura. **Revista Observatório**, v. 7, n. 1, p. 1–20, 2021.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas De Formulação De Políticas Públicas. **Bib.**, v. 61, n. 29, p. 25–52, 2006.
- CARDOSO, A. L. *et al.* **Direito à Cidade e Habitação**: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Santo André. Relatório de Pesquisa LEPUR. Rio de Janeiro, 2021.
- CARDOSO, A. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, F. D. **Arrendamento acessível em Portugal**: Contributos para as políticas públicas. 2019. 73f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019.
- CARREIRAS, H; CALADO, A. **Descentralização e reorganização do Estado**. 2020.
- CARREIRAS, M. Integração socioespacial dos bairros de habitação social na área metropolitana de Lisboa: Evidências de micro segregação. **Finisterra**, v. 53, n. 107, p. 67–85, 2018.
- CARVALHO, M. A. D. **Uma visão do poder local em Portugal**: presente e futuro. 2020. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Coimbra, 2020.
- CASEN 2017. **Síntesis de resultados**: vivienda y entorno. Ministério de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2017. 2018. Disponível em: http://observatorio.ministerio desarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_vivienda_casen_2017.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.
- CASTRO, S. H. R. de; CASTRO, R. R. de. Avaliação de políticas públicas: uma nova fronteira para o Controle Externo e pilar estruturante da democracia. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 19, n. 1, p. 21–38, 2021.
- CAVALCANTI, H. L. **Estratégias Locais de Habitação**: uma perspectiva comparada. 2021. 191 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Projeto Urbano) - Universidade do Porto, Porto, 2021.

CHIZZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 16, n. 2, p. 221–236, 2003.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 12ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2017.

CHOI, C. G. *et al.* Critical junctures and path dependence in urban planning and housing policy: A review of greenbelts and New Towns in Korea's Seoul metropolitan area. **Land Use Policy**, v. 80, n. April 2018, p. 195–204, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.09.027>. Acesso em: 22 set. 2021.

CLAPHAM, D. *et al.* Housing as Social Policy. **Housing and Social Policy**, p. 21–55, 1990.

CLAPHAM, D. Housing Theory, Housing Research and Housing Policy. **Housing, Theory and Society**, v. 35, n. 2, p. 163–177, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14036096.2017.1366937>. Acesso em: 22 set. 2021.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 11ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. 312p.

CONTRERAS, Y.; NEVILLE, L.; GONZÁLEZ, R. In-formality in access to housing for Latin American migrants: a case study of an intermediate Chilean city. **International Journal of Housing Policy**, v. 19, n. 3, p. 411–435, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1627841>. Acesso em 23 set. 2021.

CORREIA, P. M. A. R. *et al.* A evolução do conceito de serviço público no contexto das mudanças de estado e concessões político-administrativas: uma visão aglutinadora. **Revista da FAE**, v. 23, n. 1, p. 45–64, 2020.

COSTA, E.; ANTONELLO, I. Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território: uma análise comparativa aplicada entre Portugal e o Brasil. **Sociedade & Natureza**, v. 30, n. 1, p. 29–52, 2018.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969 a 992–992, 2003.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 4, p. 89–111, 2001.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 103–124, 2014.

CRESWELL, J. W; CRESWELL, J. D. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

CRUMPTON, C. D. *et al.* Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: Análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 981–1001, 2016.

CUNHA, C. G. S. da. Planejamento e Gestão em Perspectiva. **Revista Estudos de Planejamento-Edição n**, v. 12, n. 12, p. 27–57, 2018.

CZYTAJLO, N. P. Desigualdades socio-territoriales y de género en espacios metropolitanos. **Bitácora Urbano Territorial**, v. 27, n. 3, p. 121–134, 2017.

DAMASCENO, B. C. **Políticas públicas de habitação social em cidades médias do interior paulista - 2000-2020**. 2021. 321 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - FAAC) – Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2021.

DATASET. **Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida. Empreendimentos pertencentes a Carteira do PAC**. 2018. Disponível em: https://dados.gov.br/dataset/mpog_mcmv. Acesso em 18 mar. 2022.

DE MARCHI, G. de; LUCERTINI, G.; TSOUKIÁS, A. From evidence-based policy making to policy analytics. **Annals of Operations Research**, v. 236, n. 1, p. 15–38, 2016.

DEBRUNNER, G.; HARTMANN, T. Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. **Land Use Policy**, v. 99, n. 08, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104993>. Acesso em: 06 nov. 2021.

DELANOS, F. C. O. F. Participação Popular na Política Municipal de Habitação de Vitória/ES. **Argumentum**, v. 3, n. 2, p. 314–315, 2012.

DEMETERCO NETO, A.; SANTOS, F. D. A. dos; NAGEM, J. V. G. Estado e Desenvolvimento Sustentável: O Problema da Aplicabilidade das Normas Constitucionais. Em: SILVA, C. L. da (org.). **Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 65–88.

DIAZ, M. Políticas habitacionales y urbanismo neoliberal: la intervención estatal en la Villa 20, Argentina (1984-2018). **Revista de Urbanismo**, n. 40, p. 1–19, 2019.

DRUMOND, A. M.; RODRIGUES, L. P. D. Analysis of the policy cycle of the national policy of housing of social interest: Contributions of the municipal housing managers in Minas Gerais. **Urbe**, v. 11, p. 1–16, 2019.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 15. ed. Londres: Pearson, 2016.

EBEKOZIEN, A.; ABDUL-AZIZ, A. R.; JAAFAR, M. Low-cost housing policies and squatters struggles in Nigeria: The Nigerian perspective on possible solutions. **International Journal of Construction Management**, v. 21, n. 11, p. 1088–1098, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15623599.2019.1602586>. Acesso em: 04 nov. 2021.

ELOY, C. M. de M.; COSTA, F. de C.; ROSSETTO, R. Subsídios na política habitacional brasileira: do BNH ao PMCMV. **Anais ENANPUR**, v. 15, n. 1, 2013.

ESHEL, S.; HANANEL, R. Centralization, neoliberalism, and housing policy central–local government relations and residential development in Israel. **Environment and Planning C: Politics and Space**, v. 37, n. 2, p. 237–255, 2019. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2399654418782708>. Acesso em: 13 nov. 2021.

ESTEVIÃO, R. B.; FERREIRA, M. D. M. Análise de políticas públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. **Holos**, v. 3, p. 168–185, 2018.

ESTEVENS, A. Como ficar em casa? Crise pandêmica e crise na habitação - mulheres em foco. **Finisterra**, v. 56, n. 116, p. 251–253, 2021.

EUROSTAT. **Distribution of population by tenure status, type of household and income group - EU-SILC survey**. 2022. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat>

/databrowser/view/ILC_LVHO02__custom_2942836/default/table?lang=em. Acesso em: 14 jun. 2022.

FALCHETTI, C. Social Policy and the Dynamics of Neoliberalism: The My House, My Life Program, and the Commodified Mediation of Housing. **Latin American Perspectives**, v. 47 (2), n. 231, p. 131–146, 2020.

FALÚ, A. La vida de las mujeres en confinamiento en las ciudades fragmentadas. Un análisis feminista de los temas críticos. **astrolabio**, p. 22–45, 2020.

FARIA, C. A. P. de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97–109, 2005.

FARIA, J. R. V. de *et al.* Protestos por Moradia e Política de Habitação em Curitiba: lutas por regularização fundiária e produção habitacional. **Anais ENANPUR**, v. 17, p. 1–22, 2017. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/2048>. Acesso em: 18 jun. 2022.

FEANTSA. **The right to housing: homeless in Europe**. Bruxelas: FEANTSA, 2003.

FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Global Editora, 2015, 327p.

FERREIRA, G. G. *et al.* Housing policy in Brazil: An advocacy coalition analysis of the national social interest housing system versus Minha casa, Minha Vida program. **Urbe**, v. 11, p. 1–15, 2019.

FGV. **IVAR: Índice de Variação de Aluguéis Residenciais - Resultados 2022**. 2022. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/ivar-alugueis-residenciais-resultados-2022?utm_source=portalfgv&utm_medium=fgvnoticias&utm_id=fgvnoticias-2022-04-11. Acesso em: 14 jun. 2022.

FISCHER, F., MILLER, G., & SIDNEY, M. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Nova Iorque: CRC Press, Taylor & Francis Group, 63-78, 2017. *E-book*.

FLANAGAN, K. *et al.* **A conceptual analysis of social housing as infrastructure**. AHURI Final Report No. 309, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne. 2019. Disponível em: <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/309>, doi:10.18408/ahuri-4114101. Acesso em 14 nov. 2021.

FLEXOR, Maria Helena. Salvador e o Higienismo nos séculos XIX e XX. In: **A Urbanização de Salvador em três tempos – Colônia, Império e República**. Textos críticos de História Urbana / Jaime Nascimento; Hugo Gama. (orgs.) Vol. 1. Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 2011.

FONSECA, J. J. S. da. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UECE - Universidade Estadual do Ceará, 2002.

FONTELLES, M. J. *et al.* Metodologia da Pesquisa Científica: Diretrizes para a Elaboração de um Protocolo de Pesquisa. **Unama**, p. 8, 2009.

FORREST, R.; LEE, J. **Housing and Social Change: East-West Perspectives**. 2. ed. New York: Routledge, 2004. *E-book*. Disponível em: Acesso em: 29 jan. 2021.

FORTUNATO, R. A. **A Sustentabilidade na Habitação de Interesse Social: Estudos de caso em reassentamentos do Programa Minha Casa, Minha Vida no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba - municípios de Curitiba e**

- Fazenda Rio Grande. 2014. 402 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.
- FRAGA, N. C.; GAVRILOFF, A. C. M. Instrumentos de Gestão Urbana e a Evolução da Ocupação em Curitiba: o caso da operação urbana consorciada Linha Verde. **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium**, v. 5, n. 1, p. 60–83, 2014.
- FREITAS, L. B.; BEVILACQUA, L. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, v. 5, n. 9, p. 45–63, 2016.
- FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual E Reflexões. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211–259, 2000.
- FRIEDMAN, R.; ROSEN, G. The face of affordable housing in a neoliberal paradigm. **Urban Studies**, v. 57, n. 5, p. 959–975, 2020.
- FURTADO, B. A. PolicySpace2: Modeling Markets and Endogenous Public Policies. **JASSS**, v. 25, n. 1, 2022.
- GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da informação**, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2020.
- GBADEGESIN, J.; MARAIS, L. The state of housing policy research in Africa. **International Journal of Housing Policy**, v. 20, n. 4, p. 474–490, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19491247.2020.1780186>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, v. 42, n. 1 e 2, p. 227–240, 2008.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Porto: Editora da UFRGS, 2009.
- GHAZIANI, A. (2021). Why Gayborhoods Matter: The Street Empirics of Urban Sexualities. In: Bitterman, A., Hess, D.B. (eds.) **The Life and Afterlife of Gay Neighborhoods**. The Urban Book Series. Nova Iorque: Springer. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-66073-4_4. Acesso em: 04 maio 2022.
- GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIAMBIAGI, F. *et al.* Fim de Ciclo: O Governo Dilma (2011-2015). *Em: Economia Brasileira Contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Elsevier, 2016. p. 239–275.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2022.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019.
- GLICK, J. L. *et al.* “Housing Insecurity Seems to Almost Go Hand in Hand with Being Trans”: Housing Stress among Transgender and Gender Non-conforming Individuals in New Orleans. **Journal of Urban Health**, v. 96, n. 5, p. 751–759, 2019.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2018.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades Estatais e Democracia**. 2014. *E-book*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf. Acesso em: 13 nov. 2021.

GORELIK, A. Brasilia en el espejo de la planificación. **Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo**, n. 29, p. 1–20, 2021.

GORTZ-BONALDO, M. **Fatores críticos de sucesso na operação de serviço de mobilidade compartilhada**: estudo de caso do serviço de *Car-Sharing*. Orientador: Décio Estevão do Nascimento. 2021. 411 f. Tese (Doutorado em Tecnologia e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

GRAFMEYER, Y.; AUTHIER, J.-Y. **Sociologie Urbaine**. 4. ed. Paris: Armand Colin, 2015.

GRANATO, L.; REBOUÇAS, I. Estado, autonomia e integração regional na América Latina. **Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos**, n. 66, p. 261-285, 2018.

GUERRA, I. As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. **CIDADES, Comunidades e Territórios**, v. 22, n. 22, p. 41–68, 2011.

GUERREIRO, I. de A. Os movimentos de moradia em meio à financeirização da habitação: o PMCMV Entidades e o neoliberalismo. **Anais XVIII ENANPUR 2019**, 2019.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83–101, 2016.

HARVEY, D. The Right to the City. **The city reader**, v. 6, n. 1, p. 23–40, 2008.

HIDALGO DATTWYLER, R. *et al.* La vivienda social en los municipios costeros del norte de Chile: sostenibilidad subsidiaria e integración en el desarrollo urbano regional (2000-2018). **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 30, n. 2, p. 336–358, 2021.

HILL, M. J.; VARONE, F. **The public policy processes**. 8th ed. London: Routledge, 2021.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30–41, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 29 jan. 2021.

HOLZBACH, R. H. **Critérios para Avaliação de Aspectos de Sustentabilidade em Projetos de Inovação Tecnológica**: Uma Proposta para Agências de Fomento. 2012. 241 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba - Paraná, 2012.

IHRU. **Levantamento nacional das necessidades de realojamento habitacional**. <https://tinyurl.com/y2hg2xzy>, 2018.

INDEC. **Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos**. 2022. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-27-144>. Acesso em: 13 jun. 2022.

INE. **Boletim Mensal de Estatística – 2020**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística,

2020.

INE. **População residente (N.º) por Local de residência (NUTS - 2013), Sexo e Tipologia de áreas urbanas; Anual**. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/3po2gjwa>. Acesso em: 04 jan. 2022.

INEGI. **Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2020 (ENIGH)**. 2021. Disponível em: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2020/doc/enigh2020_ns_presentacion_resultados.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L. Policy Analysis for Democracy. *Em*: GOODIN, R. E.; MORAN, M.; REIN, M. (org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 169–189.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F., MILLER, G., & SIDNEY, M. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. (e-book) NY: CRC Press, Taylor & Francis Group, 63-78, 2017.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações**. 6ª ed. Campinas, Editora Alínea, 2017.

JORGE, S.; TIQUE, J. Fundo para o Fomento à Habitação de quem? Análise do seu impacto a partir do caso da Área Metropolitana de Maputo, Moçambique. **CIDADES, Comunidades e Territórios**, v. 41, p. 209–222, 2020.

JUNIOR, O. A. dos S.; MONTANDON, D. T. **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. 2011. *E-book*. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/miolo_plano_diretor.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

KELLY, J.-F. **The housing we'd choose Renovating housing policy**. 2013. *E-book*. Disponível em: https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2014/03/800_Renovating_Housing.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.

KETTUNEN, H.; RUONAVAARA, H. Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives. **Housing Studies**, v. 36, n. 9, p. 1446–1468, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1769564>. Acesso em: 21 fev. 2022.

KHOLODILIN, K. A.; MEEROVICH, M. G. Housing policy in Soviet Russia and Germany between the two world wars: Comparative analysis of two systems. **Journal of Urban History**, v. 44, n. 5, p. 930–952, 2018.

KIMHUR, B. How to Apply the Capability Approach to Housing Policy? Concepts, Theories and Challenges. **Housing, Theory and Society**, v. 37, n. 3, p. 257–277, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14036096.2019.1706630>. Acesso em: 29 mar. 2021.

KNOEMA. **Portugal – População Urbana. 2020**. Disponível em: <https://tinyurl.com/3r7lfytm>

KOWARICK, L. **A Espoliação urbana**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1979.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives**. 7. ed. Thousand Oaks: CQ Press, 2020.

BALBIM, R. N.; KRAUSE, L. H.; NETO, Vicente Correia Lima. Minha Casa Minha Vida, Nosso crescimento: como fica a política habitacional. **XV Encontro da Associação**

Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em planejamento urbano e regional, v.15, n.1, p. 1-17, 2018.

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis**: An introduction to its methodology. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018.

LÄHDESMÄKI, T. Gender, Nation, Narration. *Critical Readings of Cultural Phenomena*. **University of Jyväskylä**, 2010.

LAMEIRA, G.; ROCHA, L.; RAMOS, R. J. G. Affordable Futures Past: Rethinking Contemporary Housing Production in Portugal While Revisiting Former Logics. **Urban Planning**, v. 7, n. 1, p. 223–240, 2022.

LEE, C. C.; HO, Y. M.; CHIU, H. Y. Role of personal conditions, housing properties, private loans, and housing tenure choice. **Habitat International**, v. 53, p. 301–311, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitat.2015.11.016>. Acesso em: 30 mar. 2022.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

LEFEBVRE, H. **La producción del espacio (Ensayo)**. Madrid: Capitán Swing Libros, 2020.

LESTEGÁS, I.; SEIXAS, J.; LOIS-GONZÁLEZ, R. C. Commodifying Lisbon: A study on the spatial concentration of short-term rentals. **Social Sciences**, v. 8, n. 2, 2019.

LIMA L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 50-63.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. **Revista IBEDAFT**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 311-327, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/04/REVISTA-IBEDAFT-VOL-II-jul-dez-20201-paginas-3311-327.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. *Em*: LOTTA, G. (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 127–152.

LIMA, R. M. C. de. Política habitacional e a questão da habitação: em tempo de dissolução de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, p. 1291–1310, 2018.

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, v. 10, n. spe, p. 37–45, 2007.

LIMA, V. The financialization of rental housing: Evictions and rent regulation. **Cities**, v. 105, n. 05, p. 102787, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102787>. Acesso em: 23 set. 2021.

LIMA, V.; XEREZ, R. Social housing systems and welfare in Ireland and Portugal: a comparative analysis. **International Journal of Housing Policy**, v. 0, n. 0, p. 1–11, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19491247.2021.1982314>. Acesso em: 12 maio 2022.

LINNENLUECKE, M. K.; MARRONE, M.; SINGH, A. K. Conducting systematic literature reviews and bibliometric analyses. **Australian Journal of Management**, v. 45, n. 2, p. 175-194, 2020.

LOPES, A. **Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial**. Rio de Janeiro: IBAM, MCTI, 2016. *E-book*.

LOPES, D. M. de J. Habitação, Regularização e Reabilitação: tendências em Portugal e no Brasil. **R. Fac. Dir. Univ. São Paulo**, v. 115, p. 335–351, 2020.

LORENA SOBRINHO, J. E. de L.; MARTELLI, P. J. de L. Saúde bucal no Brasil: análise do ciclo da política. **Universitas Odontológica**, v. 38, n. 80, 2019.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.

MACASKILL, S. *et al.* green building, split incentives, and affordable rental housing policy. **Housing Studies**, v. 36, n. 1, p. 23–45, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1677861>. Acesso em: 03 maio 2022.

MACLENNAN, D. Trunks, tails, and elephants: Modernising housing policies. **European Journal of Housing Policy**, v. 8, n. 4, p. 423–440, 2008.

MAIA, M. M. da S. **O Impacto das Políticas Públicas de Habitação no Mercado de Arrendamento**. 2020. 66 f. Dissertação de Mestrado - Universidade do Minho, 2020.

MALDONADO, S. **Direito à Habitação como Direito Fundamental no contexto da etnia cigana**. 2016. 41f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.

MAMEDE, R. P.; ADÃO E SILVA, P. **O estado da nação 2020: valorizar as políticas públicas**. Lisboa: IPPS-Iscte, 2020.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 9ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2021.

MARGUTI, B. O. Políticas de Habitação. **Cidades**, p. 53–70, 2018.

MARICATO, E. Direito à terra ou direito à cidade? **Cultura Vozes**, Petrópolis, v. 79, n. 6, p. 405–411, 1985.

MARICATO, E.; RETTO JUNIOR, A. S. **Para entender a crise urbana no projeto da cidade contemporânea**. 1. ed. Tupã: ANAP, 2019.

MARQUES, T. S. *et al.* Habitação, uma questão central no ordenamento território e um desafio para o processo de descentralização. *Em*: **Atas do Encontro Anual da Ad Urbem**. 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10216/136459>. Acesso em: 12 maio 2022.

MARTINS, B. C. **Tanta gente sem casa, tanta casa sem gente: O direito ao centro da cidade**. 2019. 276 f. - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba - Paraná, 2019.

MARTINS, F. M.; PEREIRA, G. de F. Produção imobiliária de habitação em Curitiba na década de 2010: algumas reflexões. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 53, p. 311–336, 2022.

- MATOS, F. *et al.* O acesso à habitação e as políticas públicas. **XII Congresso da Geografia Portuguesa: Geografias de transição para a sustentabilidade: livro de atas**, Porto, p. 70–75, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10216/127140>. Acesso em: 03 nov. 2021.
- MCCARTNEY, G. *et al.* Impact of Political Economy on Population Health: A Systematic Review of Reviews. **American Journal of Public Health**, v. 109, n. 6, p. e1–e12, 2019. Disponível em: <https://ajph.aphapublications.org/doi/full/10.2105/AJPH.2019.305001>. Acesso em: 23 jun. 2021.
- MEDEIROS, L. B.; BUSNELLO, F. M.; GRANATO, L. O estudo do Estado democrático latinoamericano: Uma perspectiva relacional. **Tla-melaua, revista de ciencias sociales**. Puebla, MX. v. 14, n. 48 (abr./set. 2020), p. 7-27, 2020.
- MELAZZO, E. S. *et al.* Securitização da Habitação e Financeirização da Cidade no Brasil. **Mercator**, v. 20, p. 1–15, 2021.
- MELO, L. A. P. **Método de realocação de custos por meio da análise de função em projetos da faixa 1 do PMCMV**. 2019. 280 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019.
- MENDES, L. Lutas urbanas pelo direito à habitação em Lisboa em tempos de pandemia. **Cadernos Metrópole**, v. 23, n. 50, p. 203–232, 2021.
- MENDES, L. New generation of housing policies in Portugal: Contradictions between speech and practices in the right to housing. **Finisterra**, v. 55, n. 114, p. 77–104, 2020.
- MENDEZ, Carlos; VAN DER ZWET, Arno; BORKOWSKA-WASZAK, Sylwia. Rescaling urban development policy in the EU: the impact of integrated place-based approaches in Cohesion Policy. **Regional Studies**, v. 55, n. 6, p. 1154-1165, 2021.
- MEYLAN, A. A política de habitação social no Brasil: as inflexões da política habitacional pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 5, n. 8, p. 77–97, 2019.
- MINAYO, M. C. de S. *et al.* **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.
- MONKKONEN, P. La segregación residencial en el México urbano: Niveles y patrones. **Eure**, v. 38, n. 114, p. 125–146, 2012.
- MORAES, L.; DAYRELL, M. **Direito Humano à Moradia e Terra Urbana**. Curitiba: INESC, 2008.
- MORAES, R. Análise de Conteúdo. **Revista Educação**, v. 22, n. 37, p. 7–32, 1999.
- MORAIS, M. da P.; GUIA, G. A. da; PAULA, R. de. Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004). **Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**, v. 12, p. 230–241, 2006.
- MORESI, E. **Metodologia da Pesquisa**. Brasília: [s. n.], 2003.
- MOTA, P. da S. **A efetividade do direito humano à habitação em Portugal**. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Autónoma de Lisboa, 2020. Disponível em: <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731–747, 2011.

NADAL, K. *et al.* Políticas públicas ambientais: uma revisão sistemática. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, v. 12, n. 1, p. 680–690, 2021.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A. Novas equações para antigas incógnitas: a questão habitacional no Brasil sob a ótica da produção acadêmica nacional. **RBPG**, v. 11, n. 24, p. 393–425, 2014. Disponível em: <http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/510/pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

NASCIMENTO NETO, P.; SALINAS ARREORTUA, L. Financialization of housing policies in Latin America: a comparative perspective of Brazil and Mexico. **Housing Studies**, v. 35, n. 10, p. 1633–1660, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1680815>. Acesso em 24 jan. 2022.

NASCIMENTO NETO, P.; ULTRAMARI, C. Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, n. E202206, p. 1–28, 2022.

NETHERCOTE, M. Kemeny revisited: the new homeownership-welfare dynamics. **Housing Studies**, v. 34, n. 2, p. 226–251, 2019. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/02673037.2018.1458292>. Acesso em 24 jan. 2022.

ODOYI, E. J.; RIEKKINEN, K. Housing Policy: An Analysis of Public Housing Policy Strategies for Low-Income Earners in Nigeria. **Sustainability (Switzerland)**, v. 14, n. 4, p. 1–27, 2022.

OKOLI, C. Guia para realizar uma Revisão Sistemática de Literatura. **EAD em Foco**, v. 9, n. 1, 2019.

OKOLI, T. T.; TEWARI, D. D.; ILEASANMI, K. D. Investigating a threshold effect in Twin Deficit Hypothesis: Evidence from the BRICS Economies. **Cogent Economics and Finance**, v. 9, n. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23322039.2021.1886451>. Acesso em 21 jan. 2022.

OLIVEIRA, F. P. O relevo dos municípios no Programa de Recuperação e Resiliência em Portugal. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma**, p. 56–77, 2022.

OLIVEIRA, J. C. P. de; PEDLOWSKI, M. A. Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ). **Análise Social**, v. 47, n. 3, p. 656–682, 2012.

OLIVEIRA, L. R. de; PASSADOR, C. S. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 2, p. 324–337, 2019.

OLIVEIRA, V. E. de. Saúde Pública e Políticas Públicas: Campos próximos, porém distantes. **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 4, p. 880–894, 2016.

OLSEN, E. O.; ZABEL, J. E. US Housing Policy. **Handbook of Regional and Urban Economics**, v. 5, p. 887–986. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-59531-7.00014-4>. Acesso em: 24 jan. 2022.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas (1948). **Resolução 217 A III de 10 de dezembro de 1948**. 1948.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966**. 1966. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso: 23 jan. 2022.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em 14 maio 2022.

ONYSHCHENKO, V.; KOZACHENKO, A.; ZAVORA, T. Region housing policies in terms of its social and economic security. **International Journal of Engineering and Technology (UAE)**, v. 7, n. 3, p. 12–18, 2018.

ORTIZ, S. E.; ADLER, G. J.; JOHANNES, B. L. Economic Elites and Support for Housing Affordability Policy: How a Housing-Health Belief Matters. **Political Behavior**, v. 44, n. 2, p. 505–533, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11109-020-09623-4>. Acesso em 13 maio 2022.

OSMAN, S. **The invention of Brownstone Brooklyn**: gentrification and the search for authenticity in postwar New York. New York: Oxford University Press, 2011.

OSÓRIO, L. Direito à Moradia no Brasil. **Delegação do Fórum Nacional de Reforma Urbana**, p. 43, 2004.

OUTEIRO, G. M.; DIAS, D. M. D. S. Direito à moradia e o Programa Terra Legal na Amazônia: um estudo sob o enfoque da igualdade de capacidades de Amartya Sen. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, p. 493–513, 2020.

PACHECO, J. T. R.; KAWANISHI, J. Y.; SCHEFFER, S. M. Programa Minha Casa Minha Vida: Avaliação pós-ocupação do Residencial Esplendore em Ponta Grossa – PR. **Desenvolvimento em Questão**, v. 20, n. 58, p. e10504, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/10504>. Acesso em 13 jun. 2022.

PARSELL, C.; CLARKE, A.; KUSKOFF, E. Understanding responses to homelessness during COVID-19: an examination of Australia. **Housing Studies**, p. 1–14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1829564>. Acesso em 13 maio 2022.

PARSONS, W *et al.* Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. **JSTOR**. FLACSO-México, 2007. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt16f98w8>. Acesso em: 4 maio 2022.

PATRÍCIO NETTO, B. *et al.* Instrumentos de Gestão Pública. *In*: SILVA, C. L.; SOUZA-LIMA, J. E. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**, São Paulo: Saraiva Uni, p. 69–92, 2010.

PEIXOTO, J. O Crescimento da População Urbana e a Industrialização em Portugal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 22, p. 101-113, 1987. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/11690>. Acesso em 12 nov. 2022.

PENG, C. W.; TSAI, I. C. The long- and short-run influences of housing prices on migration. **Cities**, v. 93, n. June, p. 253–262, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.05.011>. Acesso 23 maio 2021.

PEREIRA, A. D. R.; BRASIL, F. de P. D.; CARNEIRO, R. Arquitetura Participativa Na Política Habitacional Estudo De Caso Do Município De Belo Horizonte. **Anais ENANPUR**, v. 15, n. 1, 2013.

PEREIRA, J. M. Políticas Públicas De Habitação: Ações Públicas, Solidariedades E Construção De Uma Causa. **Nova Revista Amazônica**, v. 6, n. 4, p. 163, 2018.

PEREIRA, R.; BISSANI, K. Gentrificação decorrente de políticas públicas de regularização fundiária em Chapecó/SC. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, p. 679–699, 2020.

PINTO, T. C.; GUERRA, I. Some structural and emergent trends in Social Housing in Portugal. Rethinking housing policies in times of crisis. **Cidades, Comunidades e Territórios**, v. 27, p. 1–21, 2013.

POLESE, A. *et al.* “Welfare States” and Social Policies in Eastern Europe and the Former USSR: Where Informality Fits In? **Journal of Contemporary European Studies**, v. 22, n. 2, p. 184–198, 2014.

PORANGABA, A. T. A habitação para a população de baixa renda no Brasil: termos e conceitos difundidos pela Política Nacional de Habitação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, 2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 105/2018. **Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação**. Diário da República n.º 230/2018, Série I de 2018-11-29, 2018d. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxb2m8nm>. Acesso em 01 nov. 2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 37/2018. **Cria o 1º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação**. Diário da República n.º 106/2018, Série I de 2018-06-04, 2018b. Disponível em: <https://tinyurl.com/yylr57gb>. Acesso em 01 nov. 2020.

PORTUGAL. Lei n.º 50/2018. **Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais**. Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16, 2018c. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3te2nop>. Acesso em 01 nov. 2020.

PORTUGAL. Lei n.º 75/2013. **Estabelece o regime jurídico das autarquias locais**. Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/y65vjwl6>. Acesso em 01 nov. 2020.

PORTUGAL. Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. **Lei de Bases da Habitação**. Diário da República n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6gs2gtn>. Acesso em 01 nov. 2020.

PORTUGAL. **Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015. Aprova a Estratégia Nacional para a Habitação para o período de 2015-2031**, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/3zarb42k>. Acesso em 01 nov. 2020.

PORTUGAL. **Resolução do Conselho de Ministros n.º 50- A/2018. Para uma Nova Geração de Políticas da Habitação**. Diário da República n.º 84/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-02, 2018a. Disponível em: <https://tinyurl.com/y39tg77h>. Acesso em 01 nov. 2020.

PRIEMUS, H. European policy and national housing systems. **Journal of Housing and the Built Environment**, v. 21, n. 3, p. 271–280, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10901-006-9049-2>. Acesso em 01 nov. 2020.

PRINDEX. **Prindex - Global Property Rights Index - 2019/2020**. 2020. Disponível em: <https://landportal.org/pt/book/datasets/2020/prindex-global-property-rights-index-20192020>. Acesso em 06 mar. 2022.

QUEIROZ, L. de F. N. de; CAPELARI, M. G. M. Condições para avaliação de resultados em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 433–447, 2020.

RAEDER, S. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121–146, 2014. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/veristapp/article/view/File/856/550>. Acesso em: 04 maio 2022.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: Conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271–1294, 2012.

RAULI, F. **Monitoramento das políticas públicas de Curitiba: uma avaliação crítica sob a ótica dos indicadores de desenvolvimento sustentável**. 2007. 182f. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) – UNIFAE, Centro Universitário Franciscano, Curitiba, 2007.

REGINO, T. M. **Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamento involuntário de famílias: conflitos e desafios para as políticas públicas**. 2017. 226f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2017.

REIS, F. N. S. C.; SILVEIRA, S. de F. R.; MOREIRA, V. de S. Resultados Do Programa Minha Casa, Minha Vida Sob a Percepção Dos Beneficiários. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 14, n. 3, 2015.

REIS, M. C. P. L. dos *et al.* Perspectivas para habitação de interesse social no Brasil pós covid-19. **III Simpósio Nacional De Gestão E Engenharia Urbana [Singeurb 2021]**, v. 3, p. 480–486, 2021. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/singeurb/issue/view/14>. Acesso em: 13 jun. 2022.

REN, H.; LIU, F. How Private Housing Buyers Respond to Housing Policy: Evidence from Xi'an, China. **Housing Policy Debate**, v. 31, n. 6, p. 967–987, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10511482.2021.1909629>. Acesso em: 04 maio 2022.

RESENDE, T. C. *et al.* Policy Evaluation: Systematic Review about a pay-for-performance Programme in Public Health in Brazil. **Revista de Ciências da Administração**, v. 23, n. 59, p. 63–77, 2021.

ROCHA, J. **Gestão do Processo Político e Políticas Públicas**. Escolar Editora. Lisboa, 2010.

ROCHA, J. **Gestão Pública e Modernização Administrativa**. INA Editora. Lisboa, 2014.

ROCHA, J. **Gestão Pública: Teorias, modelos e prática**. Escolar Editora. Lisboa, 2011.

RODRIGUES, A. M. Gestão do Risco e Políticas Públicas: Política de Habitação em Cabo Verde. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 1, n. 3, p. 56–81, 2015.

RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. de S. Habitação e políticas públicas: O que se tem pesquisado a respeito? **Urbe**, v. 8, n. 2, p. 167–180, 2016.

ROGERS, D.; POWER, E. Housing policy and the COVID-19 pandemic: the importance of housing research during this health emergency. **International Journal**

of **Housing Policy**, v. 20, n. 2, p. 177–183, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19491247.2020.1756599>. Acesso em 04 maio 2022.

ROJAS, E. “No time to waste” in applying the lessons from Latin America’s 50 years of housing policies. **Environment and Urbanization**, v. 31, n. 1, p. 177–192, 2019.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

RUA, M. D. G. **Especialização em Gestão Pública**. Módulo Básico: Políticas Públicas. Brasília: PNAP, 2014.

RUFINO, B. *et al.* Centralização do capital e metropolização do espaço. In: CARDOSO, A. L.; D’OTTAVIANO, C. (org.). **Habitação e Direito à Cidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021. p. 137–176.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework. **Theories of the policy process**, v. 2, p. 189–220, 2007.

SALINAS ARREORTUA, L. A.; SOTO DELGADO, L. El consenso en la ciudad post-política. Empresas inmobiliarias y gobiernos locales en la construcción masiva de vivienda en la periferia de la Ciudad de México. **Revista de Urbanismo**, n. 45, p. 108–124, 2021. Disponível em: <https://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RU/article/view/58520>. Acesso em 23 maio 2022.

SALINAS ARREORTUA, L. A.; SOTO DELGADO, L. Política de Vivienda en México: entre la expansión y el retorno al centro. **Investigaciones Geográficas**, n. 99, p. 17, 2019. Disponível em: <http://www.investigacionesgeograficas.unam.mx/index.php/rig/article/view/59751>. Acesso em 23 maio 2022.

SANDERS-MCDONAGH, E.; PEYREFITTE, M. Immoral geographies and Soho’s sex shops: exploring spaces of sexual diversity in London. **Gender, Place and Culture**, v. 25, n. 3, p. 351–367, 2018. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/0966369X.2018.1453487>. Acesso em 14 set. 2021.

SANFELICI, D.; HALBERT, L. Financial market actors as urban policymakers: the case of real estate investment trusts in Brazil. **Urban Geography**, v. 40, n. 1, p. 83–103, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1500246>. Acesso em 16 set. 2021. Acesso em 15 nov. 2021.

SANTOS, A. J. G. D. **As políticas públicas de habitação em Portugal**: avaliação longitudinal da promoção imobiliária. 2014. Tese de Doutorado - Universidade Autónoma de Lisboa, 2014.

SANTOS, B. de S. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, p. 03–76, 2003.

SANTOS, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2021.

SCHILD, V. Feminismo e neoliberalismo na América Latina. **Nueva Sociedad**, v. 308, n. 26, 2017. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/feminismo-e-neoliberalismo-na-america-latina/>. Acesso em: 04 set. 2021.

SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, v. 3, n. 56, p. 119–149, 2018.

SCHÖNIG, B. Paradigm Shifts in Social Housing After Welfare-State Transformation: Learning from the German Experience. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 44, n. 6, p. 1023–1040, 2020.

SCHWARTZ, A. F. **Housing policy in the United States**. Londres: Routledge, 2021.

SCHWEGMAN, D. Rental Market Discrimination Against Same-Sex Couples: Evidence from a Pairwise-Matched Email Correspondence Test. **Housing Policy Debate**, v. 29, n. 2, p. 250–272, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10511482.2018.1512005>. Acesso em 15 out. 2021.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2020.

SEIXAS, J.; TULUMELLO, S.; ALLEGRETTI, G. Lisboa em transição profunda e desequilibrada. Habitação, imobiliário e política urbana no sul da Europa e na era digital. **Cadernos Metrópole**, v. 21, n. 44, p. 221–251, 2019.

SENGUPTA, U. State-led housing development in Brazil and India: a machinery for enabling strategy? **International Journal of Housing Policy**, v. 19, n. 4, p. 509–535, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1510076>. Acesso em: 15 nov. 2021.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. XXXI, n. 31, p. 59–80, 2016.

SERRA, N. O Estado e a habitação numa encruzilhada? **Cidades**, v. 2019, n. 38, p. 55–56, 2019.

SERRA, N.; STIGLITZ, J. E. (Ed.). **The Washington consensus reconsidered: Towards a new global governance**. Initiative for Policy Dialogue. Oxford: Oxford Academy, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199534081.001.0001>. Acesso em: 22 set. 2021.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SIEGMUNT, O. The historical development of the housing policy of Russian cities from pre-industrialization period to free real estate market. **Planning Perspectives**, v. 35, n. 6, p. 955–968, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02665433.2019.1642236>. Acesso em 14 out. 2021.

SILVA, C. R. O. **Metodologia e Organização do projeto de pesquisa**. Fortaleza: Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará, p. 1–34, 2004.

SILVA, C. R. Q. **Critérios para priorização de estudos primários identificados por snowballing com conjunto inicial gerado por string de busca**. 2017. 156f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

SILVA, E. A. da. As metodologias qualitativas de investigação nas Ciências Sociais. **Revista Angolana de Sociologia**, n. 12, p. 77–99, 2013.

- SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2005. ISSN 00052795.
- SILVA, L. F. **Acesso à habitação e o Direito a Cidade**: perspectivas sobre a financeirização e o habitar imigrante no Porto. 2021. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Porto, 2021.
- SILVA, M. N. da; CZYTAJLO, N. P.; MONAYAR, V. Favelas e Villas: resiliências e inovações na (re)produção das metrópoles de Curitiba, Tucumán e Córdoba. **XVII ENANPUR**, 2017.
- SILVA, P. S. da; SILVA, M. L. P. da. Democracia Participativa nas Políticas Habitacionais de Interesse Social: Uma análise dos modelos de gestão no Brasil e em Portugal. **Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo**, 2020.
- SILVEIRA, D. T.; CORDOVA, F. P. A Pesquisa Científica. In: Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (2009). **Métodos de Pesquisa**. Editora da UFRGS, 2009.
- SILVESTRE, H. C. **A (Nova) Governança Pública**. Lisboa: Escolar Editora, 2019.
- SILVESTRE, H. C. **Gestão pública**: modelos de prestação no serviço público. Lisboa: Escolar Editora, 2010.
- SILVESTRE, H. C.; ARAÚJO, J. F. **Metodologia para a Investigação Social**. Lisboa. Escolar Editora, 2012, 256p.
- SIMÕES, A.; ALKMIN, A. C. **Indicadores sociais**: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- SOMEKH, N.; GAGLIOTTI, G. MetrÓpole e verticalização em São Paulo: exclusão e dispersão. **Anais Encontros Nacionais da Anpur**, v. 15, p. 1–17, 2013.
- SOMERVILLE, P. On Explanations of Housing Policy. **Scandinavian Housing and Planning Research**, v. 11, n. 4, p. 211-230, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02815739408730365>. Acesso em: 14 nov. 2021.
- SOUSA, I. C.; BRAGA, R. Habitação de Interesse Social e o Minha Casa Minha Vida - faixa 1: questão ambiental na produção habitacional. **Urbe**, v. 12, p. 21, 2020.
- SOUSA, M. P. P. R. **Não existe lugar na cidade?** Pressão imobiliária, gentrificação e o direito à habitação em Guimarães. 2019. 73f. Dissertação (Mestrado em Crime, Diferença e Desigualdade) - Universidade do Minho, Braga, 2019.
- SOUTO, I. A. **A política habitacional no Brasil**: o caso do Programa Minha Casa Minha Vida. 2016. 55f. Monografia (Graduação em Gestão Pública) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- SOUZA, C. L. de; GERVASONI, T. A. Desigualdade social e financeirização do direito à moradia: perspectivas para democratização do acesso à habitação no Brasil a partir da Lei Federal 13.465/2017. **Direitos sociais e políticas públicas**, v. 9, n. 3, p. 43–74, 2021.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, n. 39, p. 11–24, 2003.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, 2006.

SOUZA, M. V. de. **A Função Social da Propriedade Urbana na Perspectiva dos Movimentos Sociais de Luta por Moradia**. 2017. 75 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, 2017.

SOUZA, Y. H. de; SECCHI, L. Extinção de Políticas Públicas. Síntese Teórica sobre a Fase Esquecida do Policy Cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, p. 75–93, 2015.

SOUZA-LOPES, A. V. de; SAAB, T. B. Uma análise da política pública de habitação urbana no estado de São Paulo. **GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)**, v. 25, n. 2, p. 20, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/173754>. Acesso em 14 fev. 2022.

SPIRKOVA, D. Housing Policy in the Slovak Republic. **Housing**, 2018.

SPRUCE, E. LGBTQ situated memory, place-making, and the sexual politics of gentrification. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 38, n. 5, p. 961–978, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0263775820934819>. Acesso em 28 fev. 2022.

STATISTIKBANKEN. **Housing conditions, survey on living conditions**. 2018. Disponível em: <https://www.ssb.no/en/statbank/table/09778/tableViewLayout1>. Acesso em: 30 mar. 2022.

STIRLING, P.; GALLENT, N.; PURVES, A. The assetisation of housing: A macroeconomic resource. **European Urban and Regional Studies**, p. 096977642210826, 2022. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09697764221082621>. Acesso em 10 jun. 2022.

SUNIKKA-BLANK, M.; BARDHAN, R.; HAQUE, A. N. Gender, domestic energy, and design of inclusive low-income habitats: A case of slum rehabilitation housing in Mumbai, India. **Energy Research & Social Science**, v. 49, n. August 2018, p. 53–67, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.10.020>. Acesso em 10 jun. 2022.

SURURI, A. *et al.* Housing Policy for Low-Income Communities in Indonesia and Its Reforms: An Overview. **Public Policy and Administration**, v. 21, n. 1, p. 158–174, 2022.

TARSI, E. A critical perspective on policies for informal settlements in Portugal. **Cities**, v. 107, n. September, p. 102949, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102949>. Acesso em 20 nov. 2021.

TEIXEIRA, E. C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **AATR-BA**, p. 1–11, 2002.

THAKRAL, N. The Design of Public-Housing Policies. **Mimeo**, p. 1–12, 2017.

TOMÉ, R. M. F. **Robustez da certificação energética dos edifícios de habitação em Portugal**. 2021. 134f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Universidade da Madeira, Funchal, 2021.

TORRES-TOUKOUMIDIS, Á. *et al.* Procedural model in evaluation of public policy through gamification. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 810–827, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0034-76122017000500810&lng=es&tlng=es>. Acesso em 02 nov. 2021.

- TOZONI-REIS, M. F. C. **Metodologia da Pesquisa**. 2. ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.
- TREUKE, Stephan. Opportunity-enriching environments or isolating gated communities? Assessing the chances of socio-economic integration of the populations of four shantytowns of Salvador, Brazil. **Sociologias**, v. 22, p. 290-327, 2020.
- TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529–550, 2008.
- TRIANA FILHO, A. **Habitação popular no Brasil**: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, 2006.
- TRIPATHI, S. Do macroeconomic factors promote urbanization? Evidence from BRICS countries. **Asia-Pacific Journal of Regional Science**, v. 5, n. 2, p. 397–426, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s41685-020-00179-z>. Acesso em 14 jun. 2022.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: A Pesquisa Qualitativa em Educação. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 175p.
- TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Explaining stability and change in public policymaking. **Theories of the Policy Process**, p. 155-88, 2007.
- TULUMELLO, S. *et al.* Comparative Planning and Housing Studies Beyond Taxonomy: A Genealogy of the Special Programme for Rehousing (Portugal). **Transactions of the Association of European Schools of Planning**, v. 2, n. 1, p. 32–46, 2018.
- TULUMELLO, S. O Estado e a habitação: regulação, financiamento e planeamento. **Cidades**, v. 2019, n. 38, p. 1–7, 2019.
- TURK, S.; GURDEN, B. No home for poor men: a comparative study of household debt and homeownership in Denmark and Turkey. **Journal of Housing and the Built Environment**, 2022.
- TURNER, L. M.; WESSEL, T. Housing market filtering in the Oslo region: pro-market housing policies in a Nordic welfare-state context. **International Journal of Housing Policy**, v. 19, n. 4, p. 483–508, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1540740>. Acesso em 10 jan. 2022.
- TUROK, I. Housing, and the urban premium. **Habitat International**, v. 54, p. 234–240, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.11.019>.
- VACCARI, L. S.; SILVA, M. N. da. Moradia como função pública de interesse comum: reflexões a partir da realidade metropolitana de Curitiba. **Boletim de Geografia**, v. 37, n. 3, p. 51–70, 2020. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/47852>. Acesso em 15 nov. 2021.
- VAN WAEYENBERGE, E. Crisis? What crisis? A critical appraisal of World Bank housing policy in the wake of the global financial crisis. **Environment and Planning A: Economy and space**, v. 50, n. 2, p. 288–309, 2018.
- VASCO, K. M. C. M. **O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: o caso da Vila Santos Andrade**. 2018. 211 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba – Paraná, 2018.

- VEDUNG, E. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation**, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.
- VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 6ª ed São Paulo: Editora Atlas, 2015.
- VIANA, A. L. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. **Rap**, v. 30, n. 2, p. 5–43, 1996.
- VIANA, G. D. dos S. **Processos de Gentrificação**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, 2017.
- VIEIRA, S. R.; MORAIS, J. L. de; CAMPOS, M. A. T. Indicadores para avaliação das políticas públicas de Educação Ambiental nas escolas: uma análise à luz do ciclo de políticas e da teoria da atuação. **Educar em Revista**, v. 37, p. 1–20, 2021.
- VLADOS, C.; CHATZINIKOLAOU, D. Mutations of the emerging new globalization in the post-COVID-19 era: Beyond Rodrik's trilemma. **Territory, Politics, Governance**, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1954081>. Acesso em 04 maio 2022.
- WANG, F.; WANG, D. Changes in residential satisfaction after home relocation: A longitudinal study in Beijing, China. **Urban Studies**, v. 57, n. 3, p. 583–601, 2020.
- WEIBLE, C. M; SABATIER, P. **A. Theories of the Policy Process** (e-book). 4th ed. New York: Routledge, 2018.
- WHITAKER FERREIRA, J. S. *et al.* Housing policies and the roles of local governments in Latin America: recent experiences. **Environment and Urbanization**, v. 32, n. 2, p. 333–350, 2020. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0956247820935699>. Acesso em 05 maio 2022.
- WHITTEMORE, A. H. Exclusionary Zoning: Origins, Open Suburbs, and Contemporary Debates. **Journal of the American Planning Association**, v. 87, n. 2, p. 167–180, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944363.2020.1828146>. Acesso em 20 jan. 2022.
- XEREZ, R.; RODRIGUES, P. G.; CARDOSO, F. A Política de Habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, Políticas Públicas Implementadas e Instituições Envolvidas. *In*: AGAREZ, R. **Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal, 1918-2018**. Lisboa: IHRU, 2018.
- YIN, R. K. **Case Study Research and Applications: Design and Methods**. 6. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2017. *E-book*.
- YUE, A.; LEUNG, H. H. S. Notes towards the queer Asian city: Singapore and Hong Kong. **Urban Studies**, v. 54, n. 3, p. 747–764, 2017.
- ZEKOVIĆ, S.; PETOVAR, K.; NOR-HISHAM, B. M. S. The credibility of illegal and informal construction: Assessing legalization policies in Serbia. **Cities**, v. 97, n. 09, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102548>. Acesso em 04 maio 2022.