



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Direito à Cidade

O direito à moradia e à assistência técnica como Direito à Cidade

Gilson Jacob Bergoc¹
Olívia Orquiza de Carvalho Zara²
Antonio Carlos Lovato³
Andreia da Silva Cernev Rosa⁴
Ligia Cipriano Pitini⁵

Resumo: Discutir o direito à cidade e o direito à moradia relacionados a um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que é a “assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos” é o objetivo deste opúsculo. A contextualização desses, desde a Constituição promulgada em 1988 até hoje, é apresentada para possibilitar uma breve reflexão sobre a situação atual, seus avanços e entraves, procurando delinear alguns desafios para que tais direitos ganhem efetividade e eficácia no contexto da cidade capitalista brasileira. Defende-se ampliar a mobilização popular como forma de dar efetividade e eficácia ao instrumento.

Palavras-chave: Direito à moradia; Direito à cidade; Direito à Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS); Organização Popular e Direito.

Abstract: The purpose of this paper is to examines the right to the city and the right to housing in relation to one of the key instruments established by the Brazilian Statute of the City: the provision of free technical and legal assistance for low-income communities and socially disadvantaged groups. These rights are contextualized from the enactment of the 1988 Federal Constitution to the present, in order to critically reflect on the current situation, its advances and persistent barriers, and to identify the key challenges to ensuring the effective realization of these rights within the context of the Brazilian capitalist city. The paper argues that expanding grassroots mobilization is essential to strengthening the practical implementation and enforcement of this instrument.

Keywords: Right to Housing; Right to the City; Right to Technical Assistance for Social Housing (ATHIS); Popular Organization and Law.

1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia está previsto na Constituição Federal (CF) e o direito às cidades sustentáveis, no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), lei que regulamentou o Capítulo da Política Urbana da CF (BRASIL, 1988). Embora estejam diretamente relacionados, possuem

¹ Docente, UEL (Professor/ Assessor Técnico), Doutor, bergoc@uel.br

² Docente, UEL (Professora), Doutora, oliviaorquiza@uel.br

³ Docente, UEL (Professor/ Assessor Técnico), Mestre, lovatotributario@uel.br

⁴ Discente, UEL (Graduanda em Direito), andreia.silva.cernev@uel.br

⁵ Discente, UEL (Graduanda em Arquitetura e Urbanismo), ligia.cipriano@uel.br



especificidades que tornam sua efetivação um tanto complexa. O contexto do desenvolvimento capitalista brasileiro de acumulação entravada (DEÁK, 1990) desafia a sociedade para que estes direitos sejam efetivos e atinjam a desejada eficácia de sua fruição.

Discutir as relações do direito à cidade e à moradia relacionado a um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, que é a “assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos”, é o objetivo deste opúsculo. Para isso, será inicialmente contextualizada a cidade que estamos tratando, assim como a situação da moradia nela produzida, destacando a segregação urbana e a ocupação das áreas ambientalmente frágeis como problemas decorrentes desta cidade e também a dificuldade de acesso a recursos públicos, vistas como formas de negação do direito à cidade. Em seguida serão abordados aspectos do direito à moradia quanto às normas que a instituíram, assim como as que procuram lhe dar efetividade e eficácia. O déficit habitacional e seus componentes serão apresentados, visando dar uma ideia de sua dimensão no Brasil para, em seguida, tratar da assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS) como um dos instrumentos/ferramentas que podem auxiliar a dar eficiência e eficácia ao direito à moradia e à cidade. Adota-se que o princípio da eficácia se orienta para o cotejo entre os objetivos dos instrumentos e o efetivo cumprimento de cada um desses objetivos. E eficiência é o que se refere aos custos e benefícios das ações de planejamento e aplicação dos instrumentos (MOTA, D. M.; ARAÚJO SOBRINHO, F. L.; SACCARO JUNIOR, N. L. 2021 p. 45-46).

A assistência jurídica gratuita, também prevista no Estatuto da Cidade, por exigir aprofundamento, será tratada de forma muito sucinta. Os avanços e percalços na efetivação do direito à moradia e à cidade serão analisados para, então, apresentar algumas considerações finais.

Não é pretensão deste artigo aprofundar essas questões, limitando-se a apresentar um panorama que permita entender alguns aspectos importantes desses direitos – direito à moradia e à cidade – que estão na base da efetiva justiça social e defender um possível caminho para dar eficiência e eficácia a esses importantes direitos sociais.

2. A CIDADE CAPITALISTA E A SITUAÇÃO DA MORADIA

A cidade contemporânea brasileira é caracterizada por ser o resultado de uma urbanização acelerada, desigual e iníqua, que rapidamente transformou o Brasil, antes majoritariamente rural, em um país essencialmente urbano. Essa realidade histórica se traduziu em uma estrutura espacial profundamente fragmentada e dispersa, onde a produção do espaço é amplamente regida pela lógica do capital financeiro e do urbanismo empresarial, aprofundando a transformação das cidades em mercadorias. Nesse contexto, a segregação socioespacial passa a ser uma de suas marcas centrais, manifestando-se na convivência entre grande concentração de riqueza e pobreza, e no crescimento contínuo de favelas e assentamentos



precários, que na maioria das vezes surgem e permanecem à margem das leis e dos planos, a cidade ilegal (MARICATO, 2002), sendo que, como afirma Sposito, “as contradições impostas pelo desenvolvimento capitalista estão impressas na estrutura e na paisagem urbana” (SPOSITO, 1977, p. 75).

A presente reflexão está inserida nos processos de construção e reconstrução dessas cidades brasileiras capitalistas, entendendo a falta de moradia como um problema estrutural do capitalismo (BERGOC, 2023). O direito à moradia, então, deve ser pensado nesse contexto, pois é necessário compreender as disputas, os interesses a ele relacionados e suas perspectivas. Os espaços intra-urbanos brasileiro, conforme conceito de Villaça (1998, p. 17-45), que denominaremos “cidades” neste artigo, são segregados, separados entre os espaços destinados predominantemente às classes de maior renda e os destinados predominantemente às de menor renda. Os espaços destinados às classes de maior renda, em geral, estão localizados em setores que possibilitam o deslocamento mais rápido ao centro comercial, de serviços e de poder político, econômico, temporal e espiritual, da população da cidade. Às classes de menor renda “sobram” os espaços mais distantes, ou mais demorados quanto aos deslocamentos entre a residência e local de trabalho e estudo, e os impróprios à moradia segura, muitos dos quais ambientalmente frágeis (VILLAÇA, 1999). Sposito explica que

“a nível intra-urbano, o poder público escolhe para seus investimentos em bens e serviços coletivos, exatamente os lugares da cidade onde estão os segmentos populacionais de maior poder aquisitivo; ou que poderão ser vendidos e ocupados por estes segmentos pois é preciso valorizar as áreas. Os lugares da pobreza, os mais afastados, os mais densamente ocupados vão ficando no abandono...” (SPOSITO, 1977, p. 74).

A falta de planejamento, o planejamento inadequado, “os maus políticos, ou o atraso de nossas administrações municipais, ou a falta de continuidade das obra de uma administração para outra, ou ainda a falta de políticas urbanas por parte do governo federal “ (VILLAÇA 1999, p. 188) são culpados pela precariedade que se observa empiricamente nas cidades brasileiras, segundo o “senso comum”. Entretanto, essas explicações ocultam o papel dos interesses capitalistas na produção e reprodução das cidades, podendo ser destacada a especulação imobiliária como um importante agente nesse processo (VILLAÇA, 1998 e 1999, CORRÊA, 1989, SPOSITO, 1977). Um pequeno número de “investidores” na propriedade da terra e nas edificações influencia significativamente a definição do ordenamento e do planejamento urbano, assim como no direcionamento dos investimentos públicos, com consequências diretas na valorização imobiliária e nas decisões quanto à localização das moradias para as classes de menor renda. Estes “investidores” reservam para si os melhores lugares e localizações, segregando os demais, negando-lhes o direito à cidade.

3. A SEGREGAÇÃO URBANA COMO NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE

Faz-se importante ressaltar que o direito à moradia, no âmbito de um complexo de direitos, diz respeito a uma moradia digna, ou seja, deve ser adequada à proteção das pessoas em



conformidade com as características do grupo familiar. Deve estar em lugar acessível ao trabalho, aos serviços e às atividades indispensáveis ao morador, como saúde, educação, lazer, aquisição de produtos de consumo necessários ao seu cotidiano, entre outros.

O direito à moradia está inserido entre os direitos fundamentais constantes no art. 1º da Constituição Federal, destacando-se o direito à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. São fundamentos básicos do sistema, verdadeiros alicerces. No próprio princípio da República Federativa subentende-se que o regime democrático está diretamente relacionado às condições para exercer a cidadania com dignidade. Uma pessoa que não possui trabalho, moradia, educação, saúde e demais direitos sociais torna-se vulnerável, não usufrui seu direito à cidade e ao processo democrático. A título de exemplo, o inciso XI do art. 5º da CF consagra que a **“casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem o consentimento do morador (...)”** Assim, o que dizer daqueles que sequer têm uma moradia? Não têm um teto? Moram em habitações precárias? Essas questões nos remetem a outras garantias e direitos, interligados aos direitos à moradia e, por consequência, à própria democracia. Entretanto, este texto será focado especificamente nos direitos relacionados à moradia.

Como explicado por Corrêa (1989), o espaço urbano é caracterizado por um conjunto de diversos usos da terra justapostos entre si, sendo ele fragmentado e articulado, refletindo e condicionando a sociedade como um todo. Esse espaço é resultado das ações feitas e refeitas por cinco agentes sociais, dentre os quais três servem puramente ao mercado (os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários), um simula neutralidade (o Estado), e um único permite que a classe mais baixa dê forma à cidade. Destaca-se aqui este último, os grupos sociais excluídos, segregados do tecido urbano e distante de toda a infraestrutura que ele oferece aos que possuem renda, restando a estes a ocupação irregular, a autoconstrução, as favelas e, por vezes, os conjuntos habitacionais (CORRÊA, 1989). A ocupação de terrenos prioritariamente públicos por esses grupos e, muitas vezes, em áreas ambientalmente frágeis é uma resposta à necessidade de sobrevivência e à segregação socio-territorial como forma de resistência diante da falta de políticas habitacionais eficazes. A urbanização capitalista expulsa esses grupos para fora das áreas urbanizadas, onde falta saneamento e serviços básicos assegurados, na teoria, a todos os indivíduos na CF de 1988. Em muitos casos, os negros, os pobres e demais grupos sociais excluídos foram sistematicamente expulsos dos centros das cidades e das melhores áreas por meio da legislação urbanística e edilícia. A legislação urbanística tem sido um dos pilares desse processo de exclusão, como demonstrou Rolnik (1997) em “A Cidade e a Lei”, sintetizando com a afirmativa de que “mesmo quando a lei não opera no sentido de determinar a forma da cidade, como é o caso de nossas cidades de maiorias clandestinas, é aí onde ela é mais poderosa no sentido de relacionar diferenças culturais com sistemas hierárquicos” (ROLNIK, 1997, p. 14). Diante do exposto e com o avanço do capitalismo, a dinâmica dos agentes do mercado se transforma de acordo com suas necessidades, diferentemente dos grupos excluídos, que



permanecem na mesma situação, com pouquíssimos avanços dentro do direito à cidade desde a promulgação da CF.

4. SEGREGAÇÃO AMBIENTAL: A OCUPAÇÃO DAS ÁREAS AMBIENTALMENTE FRÁGEIS

A segregação ambiental contemporânea deve ser compreendida como expressão histórica da colonialidade do poder (QUIJANO, 2005), que evidencia como as hierarquias sociais, raciais e territoriais construídas no período colonial continuam estruturando a distribuição desigual de recursos, infraestrutura e proteção ambiental. No contexto brasileiro, essa lógica produziu uma organização territorial na qual determinados grupos sociais (historicamente populações negras, pobres e periféricas) foram sistematicamente empurradas para territórios precários, consolidando padrões de desigualdade socioambiental.

Assim, a segregação ambiental reflete práticas eugênicas anteriores à Constituição de 1988, nas quais o planejamento urbano foi utilizado como ferramenta de exclusão. As iniciativas de higiene e saneamento, por exemplo, não se restringiam à saúde pública, mas também operavam métodos de “limpeza social”, nos quais os “aptos” recebiam o progresso e a infraestrutura, enquanto os “inaptos” eram empurrados para áreas periféricas e insalubres. A infraestrutura urbana, portanto, foi historicamente utilizada como um instrumento de exclusão, promovendo a separação de grupos raciais e socioeconômicos, como aponta Diwan (2007):

No Brasil, a associação entre pobreza e perigo fomentou inúmeras justificativas de especulação imobiliária nas cidades, como meio de sustentar a ingerência do governo na vida familiar e individual de cada trabalhador de baixa renda. Um dos caminhos possíveis era a tentativa de proibir a existência dos cortiços, onde se amontoavam famílias em um único cômodo e não havia rede de esgoto e de abastecimento de água, recolhimento do lixo ou fiscalização sanitária. Em contrapartida, a formação de bairros higiênicos impulsionou o comércio de propriedades “saudáveis”, exacerbando a diferença entre estas e os insalubres cortiços. Os bairros de Higienópolis e Campos Elíseos, em São Paulo, são exemplos da segregação dos espaços do saudável e do doente, da formação do bairro burguês em detrimento do bairro proletário, como, por exemplo, os bairros do Brás e do Bixiga. Com isso, a necessidade de sanear e de prevenir essas desagregações pedia ações efetivas de políticas públicas para frear e controlar o espaço do operário pobre das cidades em ascensão (DIWAN, 2007, p. 142).

Essa racionalidade histórica consolidou a base do que se observa na atualidade: a decisão política sobre quem merece viver em territórios saudáveis e seguros e quem é relegado ao risco ambiental. Esse processo estruturou as bases do que hoje se reconhece como racismo ambiental, caracterizado pela distribuição desigual de riscos ambientais e do acesso à infraestrutura entre grupos sociais e raciais.

Essa herança histórica se articula com a questão socioambiental urbana, na qual a degradação ambiental e desigualdade social se reforçam mutuamente. A exclusão do acesso à terra urbanizada formal leva à ocupação irregular de áreas ambientalmente frágeis – como encostas, fundos de vale, áreas sujeitas a inundação e contaminação –, uma vez que esses territórios são os únicos que permanecem fora do alcance imediato do mercado.



No contexto contemporâneo de mudanças climáticas, eventos extremos (como enchentes, deslizamentos, tornados e ondas de calor) atingem de forma desproporcional as populações que vivem em territórios de maior risco, os vulneráveis climáticos. Assim, esses desastres não constituem apenas fenômenos naturais, mas evidenciam processos de injustiça ambiental e negação do direito à cidade.

Nesse cenário, a ATHIS surge como instrumento estratégico de justiça ambiental, pois, ao garantir apoio técnico qualificado, contribui para a redução de ocupações em áreas de risco, qualificação de infraestruturas existentes e ampliação do acesso democrático à terra segura. Nesse sentido, sob uma perspectiva decolonial, a ATHIS representa mais do que um instrumento técnico e passa a ser um mecanismo de enfrentamento das estruturas históricas de exclusão territorial, como demonstrado em muitos exemplos na publicação “Assistência Técnica em Urbanismo e Arquitetura de Interesse Social” (ARAÚJO et al., 2019).

5. O DIREITO À MORADIA: DA CARTA DOS DIREITOS HUMANOS À CONSTITUIÇÃO

O direito à moradia foi instituído no Brasil somente em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro (BRASIL, 2000), acrescentado aos direitos sociais, no art. 6º. Até então, os direitos sociais eram: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, conforme o texto promulgado em 05 de outubro de 1988.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, consta que “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, [...]” (negrito nosso) (ONU, 1948, art. 25). Ou seja, o Brasil levou 52 anos para inscrever na CF o direito à moradia. Entretanto, até o presente é um direito sem eficácia. A efetivação desse direito ainda não foi resolvida. É necessário entender as várias dimensões do problema e encontrar os meios para superá-lo. Uma delas é a legislação que estrutura a política habitacional para o País, como será visto a seguir.

6. NORMAS QUE PERMITEM TORNAR O DIREITO À MORADIA EFETIVO

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), promulgado em 2001, a lei federal nº 11.124 de 2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e o Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela lei federal nº 11.977 de 2009, são as leis mais promissoras para estruturar as condições necessárias para viabilizar o direito à moradia e à cidade. Existem outras leis, relacionadas aos loteamentos, à regularização fundiária e ao usucapião, que não serão focos de análise neste artigo.



Mesmo depois de 26 anos da instituição do direito à moradia e com todas essas leis, o Brasil ainda tem um déficit habitacional da ordem de quase 6 milhões de domicílios, segundo o último dado da Fundação João Pinheiro (FJP, 2025).

O Estatuto da Cidade tramitou por 11 anos no Congresso Nacional. Foi a primeira lei que tratou do direito à moradia após a inscrição deste na Constituição. O art. 2º do Estatuto da Cidade estabeleceu as diretrizes da política urbana, definindo no inciso I que a garantia do direito a cidades sustentáveis tem na moradia um de seus componentes, juntamente com o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Dentre os diversos instrumentos que instituiu será destacado o da assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, que está na alínea “r”, do inciso V, art. 4º. A assistência jurídica gratuita carece de pesquisas para verificar como tem sido propiciada, principalmente nos aspectos relacionados ao direito à moradia, dentre os quais a regularização fundiária. Entretanto, esse aspecto do instrumento não será aprofundado neste texto. Será focado principalmente na assistência técnica, que foi regulamentada pela lei federal nº 11.888 de 2008, nos aspectos referentes aos projetos arquitetônicos, de engenharia, urbanísticos e à construção e reforma das edificações. O Estatuto das Cidades abriu uma enorme possibilidade para acelerar a efetividade do direito à moradia, no que diz respeito ao projeto e à construção de habitação de interesse social, desde que seja para moradia do interessado (art. 2º) com rendimento familiar de até no máximo 3 salários mínimos, mas depende dos municípios regulamentarem localmente, o que pode ser depreendido do art. 3º:

Art. 3º A garantia do direito previsto no art. 2º desta Lei deve ser efetivada mediante o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia (Lei nº 10.257/2001, Art. 3º).

Verifica-se, pelos termos da Lei, que a União deve apoiar financeiramente os estados, o Distrito Federal e os municípios. Entretanto, considerando que o direito brasileiro é positivo, infere-se que estes entes precisam regulamentar como irão receber e dar a devida destinação a esses recursos de forma a ter o controle sobre seu uso. Entretanto, dos 5.570 municípios do Brasil, segundo o IBGE, somente 27 têm a lei municipal aprovada, conforme levantamento do Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR, 202?).

Em Bergoc, Zara, e Pitini (2025, p. 4) verifica-se que a pesquisa realizada a partir do movimento para a implantação da ATHIS em Londrina (PR) identificou, numa primeira aproximação, que 62 municípios mencionam a assistência técnica em alguma de suas leis. Ainda está sendo realizada a análise dessas leis para saber quais são as que efetivamente regulamentam a matéria, mas já foram identificados mais municípios do que os dados apresentados pelo CAU/BR. Mesmo assim, a diferença em relação ao total de municípios brasileiros mostra o quanto ainda é necessário adequar a legislação municipal para que esse instrumento seja efetivado em todo o País. Mesmo alguns grandes municípios como Curitiba, Recife, Natal,



Aracaju, Manaus, Goiânia, Cuiabá, Campo Grande, Londrina, entre outros, não têm esse regulamento.

O instituto jurídico e político da concessão de uso especial para fins de moradia (alínea h do inciso V) e os artigos 9º e 10º da seção V do Estatuto de Cidade, que trata do usucapião especial de imóvel urbano e o usucapião coletivo, são outros instrumentos que devem ser utilizados e necessitam de pesquisas para se ter a dimensão de sua efetividade, pois também são importantes instrumentos para assegurar o direito à moradia e, por conseguinte, à cidade.

A lei federal nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e que “visa a dar cumprimento à determinação constitucional contida no Artigo 6º, que inclui a moradia entre os direitos sociais”, criando um “sistema” para:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (incisos do art. 2º da lei nº 11.124/2005).

Verifica-se que, do ponto de vista legal, existem muitos instrumentos federais, mas várias lacunas dos demais entes federativos. O investimento do Estado, nos seus três níveis, é fundamental para tornar efetivo o direito à moradia, mas é necessário regulamentar alguns instrumentos nas esferas dos estados e dos municípios, como visto.

Analisando as diversas políticas habitacionais brasileiras desde 1964 até 2011, Almeida (2011, p. 151) concluiu que “somente mantendo aporte expressivo de recursos e buscando reparar as falhas existentes é que se poderá consolidar esse caminho e quiçá vislumbrar condições menos desiguais e mais aceitáveis de moradia para a população brasileira no futuro”.

Recentemente, de 2009 a 2023, o Brasil teve três leis federais dispendo sobre financiamento habitacional. O “Programa Minha Casa Minha Vida” (MCMV), que foi instituído pela lei nº 11.977 de 2009, tinha a finalidade de “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais (...)” (art. 1º). Esta foi alterada pela lei nº 14.118 de 2021 que instituiu o “Programa Casa Verde Amarela” cuja finalidade foi a de “promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas e rurais (...)” (art. 1º) e foi alterada pela lei nº 14.620 de 2023, retomando o Programa MCMV, que no seu art. 1º estabelece a finalidade de “promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais” associando essa ao “desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população”, relacionando ainda aos arts. 3º e 6º da CF.

As leis são importantes pois é a partir delas que o Estado pode desenvolver suas ações. Entretanto, a efetividade e eficácia das leis relacionadas à moradia precisam ser analisadas levando em consideração o tamanho do problema e da alocação de recursos para resolvê-lo.



Em relação ao MCMV, verifica-se a partir do “Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida” de 2020, do Ministério da Economia, que foram contratados entre 2009 e setembro de 2020 um total de 6.140.995 unidades e entregues 5.115.034, tendo sido investido R\$ 552,8 bilhões (BRASIL, 2020, p. 11). Dados mais recentes foram pesquisados para melhor analisar a situação, como os disponibilizados pelo Ministério das Cidades, mas ainda não foi possível concluir devido ao enorme banco de dados disponível para estudos. Mesmo assim, conforme os dados que puderam ser analisados, verifica-se que houve expressivo investimento financeiro, acompanhado da produção de um número significativo de unidades habitacionais, sobretudo quando comparado ao déficit existente na década de 2000. Ainda assim, o déficit habitacional não diminuiu quase nada, conforme será demonstrado a seguir.

7. O DÉFICIT HABITACIONAL E SEUS COMPONENTES

A Fundação João Pinheiro (FJP), vinculada ao estado de Minas Gerais, é a que vem desenvolvendo a metodologia de cálculo do déficit habitacional mais aceita atualmente. Suas pesquisas, conceitos de déficit, o banco de dados resultante e análises apresentadas permitem conhecer a realidade da moradia até o nível dos municípios. Esses dados e análises são fundamentais para estabelecer os meios para a efetivação do direito à moradia. Permitem responder diversas perguntas relacionadas ao tipo de demanda e os territórios em que ocorrem e que precisam ser minimamente conhecidas para se elaborar uma política habitacional que atenda as necessidades das famílias e não as do mercado.

Em 2000, a FJP teve seu estudo publicado pelo Ministério das Cidades, no qual constava que o Brasil tinha o déficit de 7.222.645 unidades habitacionais, representando 16,1% do total de domicílios existentes (FJP, 2004; p. 36).

Em 2023 o déficit habitacional estimado foi de 5.977.317 de domicílios, que representava 7,6% do total de domicílios particulares ocupados no Brasil e, também, houve uma redução de 3,8% em relação a 2022, quando o déficit apurado equivalia a 8,3% do total de domicílios (FJP, 2025, p. 15). Ainda conforme a FJP, “o componente predominante continua sendo o ônus excessivo com aluguel urbano, que corresponde a 3.665.440 domicílios (61,3%), seguido por habitações precárias (1.241.437) e coabitação (1.070.440)” (FJP, 2025 p. 15).

Na visão oficial, “o chamado déficit habitacional relativo passou de 10,2% para 7,6% entre 2009 e 2023” (BRASIL, 2026). O primeiro ano é o da criação do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o seguinte é de quando essa política habitacional foi retomada. Certamente é de se comemorar essa diminuição proporcional. Entretanto, confrontando os dados do déficit habitacional de 2000 (7,22 mi), verificando o quanto foi construído desde o início do MCMV (6,14 mi), com o que ainda tinha em 2023 (5,98 mi), a conta ainda fica longe da perspectiva de zerar. A análise sobre essa diferença é um dos desafios que precisam ser enfrentados para se encontrar meios mais eficazes de resolver este problema.



Por outro lado, numa primeira aproximação, olhando as legislações disponíveis para enfrentar o problema, pode-se afirmar que a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) pode ser empregada para auxiliar a diminuição do déficit em todos os componentes. Ao analisar os conceitos com mais atenção, verifica-se que o componente “habitações precárias”, apresenta uma especificidade que se relaciona diretamente à possibilidade de utilização da ATHIS, como será visto a seguir.

8. A ATHIS COMO INSTRUMENTO PARA EFETIVAR O DIREITO À MORADIA

A Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) pode ser um instrumento estratégico para diminuir o déficit habitacional. A lei da Assistência Técnica define que “as famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia” (Art. 2º, Lei 11.888/2008). Analisando sob o ponto de vista do componente “habitações precárias”, que são praticamente 21% do total do déficit habitacional brasileiro, pode-se afirmar que há uma grande possibilidade de atuar com a ATHIS nessa parcela da população, visando melhorar suas habitações.

Elaborar projetos fazendo os levantamentos necessários unidade por unidade, visando dar melhores condições de moradia às famílias, é um trabalho que requer muitos profissionais trabalhando. As empreiteiras, incorporadoras e demais empresas da construção civil querem produzir em quantidade, para obter o máximo de lucro possível. O trabalho casa a casa, respeitando as necessidades de cada lugar e considerando os condicionantes familiares e do terreno disponível, não interessa a essas empresas. É aí que entram os profissionais atuando individualmente ou em pequenos grupos organizados em cooperativas atendendo cada situação e projetando segundo as particularidades identificadas. A Universidade pode cumprir um papel fundamental para viabilizar esse tipo de trabalho por meio de residências técnicas, laboratórios técnicos especializados, extensão e outras possibilidades que poderão ser criadas com o tempo, a partir da experiência concreta.

Adicionalmente, há o “Programa Reforma Casa Brasil” (BRASIL, 2026b), que desde novembro de 2025 “disponibiliza R\$ 40 bilhões em crédito (...) voltado para quem pretende realizar melhorias ou pequenas obras em casa” com o valor do financiamento entre R\$ 5 mil e R\$ 30 mil, que abre enormes possibilidades para a atuação junto às famílias deste componente.

A maior parte dessa população está nas periferias das cidades, mas não exclusivamente. Embora não haja dados específicos sobre a propriedade dessas habitações, ao menos a posse elas detêm. Ao organizar o atendimento a essas famílias nesses territórios, que podem ser identificados a partir dos Planos Diretores municipais ou dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o déficit segundo esse componente poderá ser reduzido de forma substantiva. São também nesses territórios que a regularização fundiária se faz muito necessária, requerendo expertise no campo do direito, assim como do serviço social para



organizar as comunidades, na busca por seus direitos. Há ainda muitos problemas ambientais que exigem a cooperação de geógrafos, geólogos e outros profissionais para que sejam sanados os diversos problemas acumulados ao longo de décadas de abandono. Esses territórios são, em geral, segregados da cidade “legal”. Neles vivem pessoas com muitas dificuldades, e não conseguem usufruir dos benefícios da urbanização, do direito à cidade. Poderá ser iniciada a reversão dessa situação com uma moradia melhor, lembrando que uma boa moradia deve estar inserida na cidade adequadamente, sendo também condição para a melhoria da saúde dos seus habitantes. Isso é uma preocupação dos pesquisadores e extensionistas deste opúsculo e será tema para outra oportunidade.

As famílias que se enquadram no conceito do “ônus excessivo com aluguel urbano”, também são uma parcela que tem a possibilidade de utilizar a ATHIS. Este é um componente que identifica as famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, estando dentro da faixa de atendimento da ATHIS. Para atender essas famílias, são necessários novos projetos, assim como para as que pertencem ao componente “coabitação”. Um dos principais problemas enfrentados pelas famílias que se enquadram nesses dois componentes, que representam 79% do déficit, é a falta de acesso à terra. A propriedade urbana, dominada por proprietários privados, fica a desejar do ponto de vista do interesse social. Esse é o “nó da terra”, como define Maricato (2015, p. 39).

A reserva de áreas para a habitação popular, para atender a população de menor renda, deveria ser uma política permanente, atendendo as demandas de crescimento populacional previstas. A aplicação dos instrumentos do EC, que deveriam facilitar o acesso à terra, não tem sido realizada como poderia, como constatado por diversos pesquisadores, dentre os quais pode-se citar a título de exemplo: Denaldi, R. et al (2017); Sousa, M. F. R. et al (2024).

As metodologias atuais permitem antever a variação da população futura com bastante certeza. Entretanto, nenhum dos entes – Municípios, Estados e Federação – se preocupa em formular políticas públicas para reservar áreas de terras para atender o aumento demográfico. Esse problema é um entrave que dificulta a utilização da ATHIS para essas parcelas da população. É necessário esclarecer que o MCMV tem a finalidade de financiar a moradia, não tendo previsão específica para o acesso à terra. No MCMV cabe principalmente aos Municípios e às incorporadoras destinar e/ou adquirir as áreas para receberem os empreendimentos. Essa limitação do MCMV facilita a implantação de conjuntos longe das áreas urbanizadas, reproduzindo o padrão nefasto da política habitacional do Banco Nacional da Habitação (BNH), que exacerba a especulação imobiliária e a segregação urbana, tão criticado pelos estudiosos do problema habitacional (MARICATO, 2002, 2015; ROLNIK, 2015; BONDUKI, 1999; VILLAÇA, 1998, 1999; entre outros).



9. AVANÇOS E PERCALÇOS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E À CIDADE

O Estatuto da Cidade institucionalizou vários instrumentos que possibilitam enfrentar a dificuldade de acesso à terra para facilitar o acesso à moradia. Entretanto, 25 anos depois de sancionado, poucos municípios implementaram seus instrumentos, conforme acima mencionado, e a precariedade urbana permanece e até tem aumentado diante do processo da financeirização (ROLNIK, 2015), observando-se vários embates nas cidades entre o setor imobiliário e os grupos sociais excluídos, utilizando a terminologia de Corrêa (1989). Um conjunto de relatos e reflexões sobre esses processos estão reunidos no livro *Cidades em Disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia* (SILVA et al., 2021), cujo objetivo central foi de

“reunir experiências de mobilização social que se engajaram na luta por processos mais justos, democráticos e participativos frente ao contexto de retrocesso democrático, avanço autoritário e acelerada deterioração dos direitos sociais conquistados nas lutas contra o regime militar instaurado em 1964 e consagrados pela Constituição de 1988” (Silva, et al., 2021 p. 9).

Os relatos apresentados mostram uma forte dinâmica de resistência ao avanço da especulação imobiliária: “diversos grupos ativistas e movimentos sociais vêm sendo capazes de reelaborar os significados sobre a cidade, possibilitando alcançar a instância de resistência urbana” (SILVA, et al., 2021 p. 10).

A resistência é um passo importante para arregimentar as forças necessárias para modificar a situação excludente e segregadora que se verifica nas nossas cidades. A luta pela moradia conquistou durante a pandemia a proibição de despejos, constituindo um movimento específico, o Despejo Zero, que mantém até hoje uma página na internet mostrando esse conflito, que é urbano e rural, visando articular essa luta em todo território nacional, levada por diversos movimentos dispersos no Brasil como o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP) e Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), para citar os que têm representatividade nacional (FERNANDES, SANTOS, SANTANA, 2022).

Segundo Fernandes et al. (2022, p. 1901), “os movimentos sociais tiveram imensas contribuições na consolidação e implementação de políticas públicas urbanas do Estado brasileiro, o que se configura como participação popular democrática”. Essa afirmativa apresenta uma perspectiva da importância de articular lutas sociais para dar efetividade às leis existentes, conforme visto.

Além de pugnar pela implantação da lei da ATHIS de forma a atender as necessidades das populações menos favorecidas, para serem contempladas com moradia digna, sejam novas ou por reformas e adequações às famílias, as Instituições, de um modo geral, devem incluir nos respectivos orçamentos municipais, estaduais e federais dotações orçamentárias necessárias para o amparo técnico e aquisições de materiais para consecução desses objetivos. Pois apenas a aprovação de uma lei, sem a garantia de recursos, será uma lei inócua, sem eficácia.



Registra-se ainda que o tema “Fraternidade e Moradia”, da Campanha da Fraternidade de 2026 poderá ser um estímulo à organização da população na busca da solução ao problema.

Considerando que a grande maioria dos municípios brasileiros ainda não se apropriaram desse instrumento, é que se reitera a necessidade de articular movimentos sociais pela implantação da ATHIS nos municípios, que se estabelece no contexto do direito à moradia e à cidade.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando os dados de que apenas 27 dos 5.570 municípios do Brasil têm a lei municipal de ATHIS aprovada e considerando o déficit habitacional existente e seus vários componentes, assim como o entrave estrutural, resumido como o “nó da terra”, o modo de produção capitalista das cidades e seu atual estágio de financeirização da terra e da moradia, os problemas ambientais relacionados à falta de uma visão integrada e abrangente da cidade e suas características físicas e ecossistêmicas, à sistemática expulsão dos grupos sociais excluídos dos centros urbanos e das melhores áreas, entre outros; pode-se concluir que os direitos à moradia e à cidade serão efetivados a partir das lutas sociais, principalmente dos grupos sociais excluídos. Existem leis que asseguram o direito à moradia e à cidade, falta a ampliação das lutas sociais organizadas. A população em diversos municípios e territórios permanece à margem das políticas públicas. Contudo, em alguns territórios seus agentes estão organizados, dando efetividade e eficácia a esses direitos. O desafio é fortalecer e ampliar esses processos, apoiados inclusive nas iniciativas institucionais, como a Campanha da Fraternidade, para dar efetividade e eficácia a esses direitos fundamentais, para que todos, todas e todes desfrutem destes com plenitude, ampliando a justiça social a todas as raças e etnias que compõem nossa sociedade, seja no território urbano ou rural, contribuindo com a sustentabilidade ambiental.

11. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, I. F. G. **Desigualdade e políticas públicas de habitação no Brasil**. 2011. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Ciências Econômicas) : Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ARAÚJO, L. E. S.; BOMTEMPO, M. R.; MELO, D. B. V. de; COELHO, M. de C.; MARINHO, S. M. F. (Orgs.). **Assistência Técnica em Urbanismo e Arquitetura de Interesse Social**: Anotações sobre o processo de imersão da equipe técnica da CODHAB nas periferias do Distrito Federal: 2015-2018. Brasília: IAB-DF, 2019.

BERGOC, G. J.; ZARA, O. C. O.; PITINI, L. C. A iniciativa popular para implantar a ATHIS: apresentação de um caso. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 21. 2025, Curitiba. **Anais [...]** Curitiba: Editora Realize, 2025. p. 1-29. Sessão Temática: 12 Assessoria Técnica Territorial e Extensão Universitária. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/122971>. Acesso em: 11 nov. 2025.



BERGOC. G. J. A falta de moradia como problema estrutural da sociedade capitalista. **Portal Verdade**, Londrina, 2023. Disponível em <https://portalverdade.com.br/a-falta-de-moradia-como-problema-estrutural-da-sociedade-capitalista/>. Acesso em: 09 fev. 2026.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil** : arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 2. ed. São Paulo : FAPESP, 1999.

BRASIL. **Brasil registra o menor déficit habitacional da história**. 2026a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1583>. Acessado em 08/02/2026.

_____. **Constituição Brasileira, de 10 de outubro de 1988**. Brasília: Congresso Nacional. 1988.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** : texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 135/2024. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2025. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/685819/CF88_EC135_2025_separata.pdf Acesso em: 12/02/2026.

_____. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Câmara Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2000/emendaconstitucional-26-14-fevereiro-2000-374043-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 09/03/2023.

_____. **Está no ar o Reforma Casa Brasil**. 2026b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1696>. Acessado em 09/02/2026.

_____. Lei Federal nº 10.257 / 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em 20/01/2026.

_____. Lei Federal nº 11.124 / 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/111124.htm Acesso em 20/01/2026.

_____. Lei Federal nº 11.888 / 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03///Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm Acesso em 20/01/2026.

_____. Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida. Ministério da Economia, Brasília, 2020 Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf acesso em 10/02/2026.

CONSELHO FEDERAL DE ARQUITETURA E URBANISMO – CAU-BR. **Portal ATHIS**. Brasília, 202? Disponível em: https://caubr.gov.br/moradiadigna/?page_id=286 Acesso em: 13 out 2022.

CORREA. R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, Série Princípios, 1989.

DEÁK, C. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 1999. pp. 19-48.



DENALDI, R.; BRAJATO, D.; SOUZA, C. V. C.; FROTA, H. B. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Disponível em: urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 maio/ago., 9(2), 172-186.

DIWAN, Pietra. **Raça pura**: uma história da eugenia no Brasil e no mundo. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2007. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 09 fev 2026.

FERNANDES, R. C.; SANTOS, A. R. dos; SANTANA, R. S. Movimentos sociais urbanos no contexto brasileiro: uma história de lutas e conquistas. *In*: Colóquio Nacional, 14. – Internacional do Museu Pedagógico da UESB, 7. 2022, Vitória da Conquista. **Anais [...]**. Vitória da Conquista: Colóquio do Museu Pedagógico, 2022. p. 1898-1902. Disponível em: <https://anais.uesb.br/index.php/cmp/issue/view/340/showToc>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil. Belo Horizonte, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. Déficit habitacional no Brasil 2023. Belo Horizonte, 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Municípios do Brasil. Brasília, 2025. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados> Acesso em: 10/02/2026.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

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

MOTA, D. M.; ARAÚJO SOBRINHO, F. L.; SACCARO JUNIOR, N. L. Desafios dos instrumentos e da regulação para o desenvolvimento urbano. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, nº 25 : IPEA : jan.-jun. 2021 p. 40-53. Acesso em: 11 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília: ONU: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio), 2024. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2025-03/ONU_DireitosHumanos_DUDH_UNICRio_20250310.pdf Acesso em: 12/02/2026.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina., 2005. *In*: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo : Studio Nobel: FAPESP, 1997.

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

SILVA, B. F.; AMÂNCIO, C. S. ROSSI, P. F. O.; TRINDADE, T. A. (Orgs.) **A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia**. Marília : Lutas Anticapital, 2021.

SOUZA, M. F. R.; RIBEIRO, M. M.; CASTRO, P. N. O Estado e o conflito de classes sociais no planejamento urbano brasileiro. **Novos Cadernos NAEA**, v. 27, nº 3 : UFBA : set.-dez. 2024. p. 355-383. Acesso em: 12 de fev. 2026.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1997.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo : Studio Nobel: FAPESP : Lincon Institute, 1998.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In* DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 1999.