



GT 08 – Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

MINHA CASA, MINHA VIDA ENTIDADES: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS RECENTES

Yan Bogado Funck¹

Mariana Corrêa Hyppolito²

1. INTRODUÇÃO

Após quase sete anos de interrupção de novas contratações, em 2023 o governo federal anunciou a retomada do Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir da publicação de Medida Provisória 1.162, de 2023, convertida na Lei Federal nº 14.620/2023. A lei ainda inovou em relação a versão passada do programa, prevendo expressamente a atuação das entidades sem fins lucrativos como gestoras de empreendimentos e demandas habitacionais, no que se denominou a modalidade Entidades do Minha Casa, Minha Vida (MCMV-E)³.

Nesta modalidade, movimentos sociais se organizam em entidades, com personalidade jurídica, e encaminham propostas de empreendimentos para contratação, assumindo papel central na implementação da política pública. Tal formatação foi resultado de uma demanda histórica de movimentos de moradia por programas habitacionais de autogestão, que remonta à década de 1980. Na mais recente edição do programa, o Ministério das Cidades regulamentou sua execução por meio da publicação da Instrução Normativa 28, bem como das Portarias nº 725 (sobre as especificações urbanísticas, de projeto e obra), 861 (sobre habilitação das entidades) e 862 (sobre a seleção de propostas), todas de 2023.

Passados quase dois anos da publicação dessas portarias, é importante ponderar sobre as dificuldades apresentadas no processo de seleção e contratação. Apesar de selecionados cerca de 37 mil unidades habitacionais em abril de 2024 (pela Portaria MCID

¹ Bacharel em Direito pela FDRP/USP, mestre em arquitetura e urbanismo pela FAU/USP, advogado popular; yanfunck@gmail.com.

² Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, arquiteta e urbanista; mariana.c.hyppolito@gmail.com.

³ A modalidade Entidades foi prevista pela primeira vez apenas na Resolução do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) nº 182 de 18/08/2011, e regulamentada pela Instrução Normativa MCid nº 34 de 28/09/2011, após pressão dos movimentos sociais que não haviam sido incorporados na versão inicial do programa.



355), a maioria das propostas de execução de obra seguem em análise com prazos de prorrogação subsequentes, sendo o mais recente até setembro deste ano.

A dificuldade da contratação em larga escala dos empreendimentos selecionados não é exclusividade do momento atual e não pode ser atribuída exclusivamente às entidades organizadoras, sendo necessária uma análise estrutural das dificuldades das contratações a fim de superá-las, bem como destacar gargalos do MCMV que tornam o processo desconexo com as necessidades habitacionais.

Este ensaio consiste numa primeira tentativa de sistematização de dificuldades e empecilhos apresentados no último processo de seleção e contratação do MCMV, especialmente no Entidades, para que consiga desenvolver mais contratações e produções habitacionais mais adequadas. Estas percepções tiveram origem a partir do acompanhamento e assessoramento direto à contratação de empreendimentos vinculados ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) no Estado de São Paulo, mas que acreditamos que sejam questões que afetem mais amplamente outros movimentos e até mesmo outras modalidades do programa.

2. NOVAS NORMATIVAS E A HOMOGENEIZAÇÃO DAS ANÁLISES A PARTIR DE UMA PORTARIA EXTREMAMENTE CRITERIOSA

O Programa MCMV já foi objeto de muitos estudos e críticas, especialmente em relação à sua primeira fase, durante os governos Lula 2 e Dilma 1 e 2, quanto ao formato da política pública, localização e qualidade dos seus empreendimentos, entre outros temas. Essas questões foram muito bem sintetizadas durante o seminário PMCMV + 10, realizado na FAU/USP.⁴

Deve-se reconhecer, contudo, a magnitude do programa, que desde sua primeira edição trouxe importantes avanços na política habitacional brasileira, ao incluir de forma pioneira o atendimento a famílias sem renda. O novo MCMV, a partir de 2023, trouxe ainda mais avanços no sentido do reconhecimento da moradia enquanto direito, como a isenção de pagamento de prestações para as famílias beneficiárias do BPC e do Bolsa Família.

Já quanto aos requisitos urbanísticos e de projeto, para as modalidades FAR e FDS vale destacar a maior remuneração a empreendimentos bem localizados na malha urbana; a priorização dos Municípios que implementam instrumentos de combate à ociosidade

⁴ ROYER, Luciana (org.). **PMCMV+10**: Caminhos para a política habitacional no Brasil. São Paulo, 2021



imobiliária; incentivos a soluções ambientais e requisitos mínimos relacionados a infraestrutura urbana do local. Tais aspectos foram regulamentados pela Portaria Nº 725/2023, que também define os valores máximos de provisão de unidade habitacional e as próprias especificações para as unidades habitacionais: área mínima, mobiliário mínimo, obrigatoriedade de varanda, acessibilidade universal, entre outros.

Ao mesmo tempo em que a regulamentação das especificações de projeto pode ser considerada um trunfo do programa, pois impõe parâmetros mínimos de qualidade das habitações, também pode ser considerada um entrave, uma vez que condiciona a contratação da obra ao atendimento de uma portaria bastante criteriosa e que sofreu uma série de alterações no último período⁵, o que demanda adaptação constante dos projetos e/ou tentativas de excepcionação junto ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, que atua como Agente Financeiro e Operador do programa. Na experiência do MTST, as pendências de engenharia atualmente figuram entre os principais impeditivos para a contratação direta de empreendimentos na Fase 2 – Obra, sobretudo pela necessidade de revisão de projetos mais antigos, que já possuíam aprovação municipal antes da publicação da Portaria.

A existência de tantas especificações de projeto e a necessidade de recursos financeiros para atendê-las (não só para remuneração da Assessoria Técnica ou dos projetistas responsáveis, mas também para custeio de laudos de desempenho, laudos de contaminação, parecer geotécnico, entre outros serviços) faz com que a inscrição de propostas para contratação na Fase 1 – Elaboração de projeto pareça muito mais vantajosa para a maioria das entidades, quando não a única opção. O programa, contudo, limita a seleção de propostas nessa modalidade a no máximo 50% da meta física de cada UF. Trata-se de uma limitação compreensível, já que o objetivo final do programa é a entrega das moradias, e não a viabilização de projetos, mas que torna todo o processo de aprovação da engenharia pela Caixa mais moroso.

3. A ADEQUAÇÃO DO PROGRAMA À SOLUÇÃO QUANTITATIVA DO DÉFICIT HABITACIONAL

Um dos pontos que precisam ser colocados em análise é a adequação do programa a suas ambições, ou seja, o atendimento habitacional de famílias diagnosticadas como

⁵ Apenas entre 2023 e 2024, a Portaria 725 foi alterada pelas Portarias MCid Nº 148, 340, 1.019, 1.211 e 1.388.



integrantes do déficit habitacional real pelo programa. Esta, inclusive, é a métrica utilizada pelo governo federal para avaliar o sucesso do programa.

A fonte de recursos do MCMV na legislação orçamentária é o programa denominado “Moradia Digna”, que reúne diversos sub-programas e estratégias de provisão habitacional. De acordo com o Plano Plurianual, o objetivo do programa orçamentário “Moradia Digna” é de baixar o déficit habitacional em quase 800.000 domicílios até 2027.⁶

Entretanto, para isso é necessário observar a realidade fática da situação habitacional no Brasil, considerando suas diferenças regionais. No contexto nacional, utilizando dados da Fundação João Pinheiro a partir de dados da PNAD-C de 2022, 74,4% do déficit habitacional se concentra na Faixa 1 e 14,8% na Faixa 2, sendo o ônus excessivo com aluguel o componente predominante do déficit (52%)⁷.

Em São Paulo, porém, a situação é distinta. O déficit habitacional da Faixa 1 tem consideravelmente menor peso (64,8%), enquanto o déficit habitacional da Faixa 2 chega a 20,8% da demanda. Isto está umbilicalmente ligado ao fato do custo de vida e da moradia, em específico, ser mais elevado.

As famílias que moram em São Paulo e se enquadram na Faixa 2, portanto, precisam de mais atenção, uma vez que a solução do MCMV Faixa 2 é mais limitada, sendo agenciada diretamente pelo mercado. No caso dos movimentos sociais, no estado de São Paulo muitas das famílias vinculadas se enquadram justamente nesta faixa de renda, para a qual o programa permite a destinação de apenas 10% das unidades do empreendimento. Isto foi diagnosticado empiricamente nas contratações do MCMV do MTST, em que cerca de 20% dos indicados têm ultrapassado a renda máxima de R\$2.850,00 da Faixa 1, seguindo a mesma proporção do déficit habitacional do Estado para essa faixa de renda. Essas famílias se encontram também em situação de vulnerabilidade habitacional e deveriam ser atendidas pelo programa, seja através de uma adequação da renda ou aumento do percentual de Faixa 2, ambos de acordo com o ente federativo.

Além disso, um fator que também pode contribuir para o aumento do número de famílias na Faixa 2 e que deve ser levado em consideração consiste na utilização dos

⁶ BRASIL. Lei n. 14.802, de 10 de janeiro de 2024. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024–2027**. Anexo III: Programas finalísticos. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, ed. 8, p. 43, col. 1, 11 jan. 2024.

⁷ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional – inadequação de domicílios urbanos**: dados da PNAD Contínua 2022, IBGE. Plataforma Power BI. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojN2M4NWUyYjctNDgzOS00M2RILWlwNjMtOTQ2MmU0YWVkM2M1liwidCI6IjA5ZGY3MWFILWQ2YzUtNGFkYi1iMjVjLTlkMmRjZDQwMWFjMiJ9>>. Acesso em: 06 jul. 2025. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2022, IBGE.



dados do CadÚnico para análise dos critérios. Ainda que este seja o cadastro mais completo dos dados da população em vulnerabilidade, há uma inconsistência do cadastro quanto ao atendimento ao déficit habitacional. O cadastro é feito a partir da unidade familiar, ou seja: se numa mesma casa moram avô, avó, mãe, pai, três filhos e seus respectivos companheiros, o CadÚnico considera esta uma unidade familiar, o que é muito importante, inclusive para considerar os benefícios que levam em conta a renda média familiar. Por sua vez, o MCMV leva em conta a renda bruta desta unidade familiar, o que causa uma distorção. Ainda que esta família integre o déficit habitacional como coabitação, o programa rejeita essa família ao considerar a renda somada de todas as pessoas.

Observamos um descompasso entre a realidade do déficit habitacional e a estrutura que regulamenta o programa quanto aos critérios de seleção dos beneficiários, de forma que acreditamos que algumas dessas mudanças podem contribuir nesta adequação, visando a um melhor atendimento da política habitacional e ao objetivo previsto na própria legislação orçamentária.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada do Programa Minha Casa, Minha Vida, especialmente em sua modalidade Entidades, representa um avanço significativo na incorporação dos movimentos sociais e de modelos de autogestão nas políticas habitacionais federais. No entanto, a experiência recente evidencia desafios estruturais e operacionais que comprometem a efetividade do programa na escala e na agilidade necessárias.

As normativas atuais, embora bem-intencionadas ao estabelecer parâmetros de qualidade e urbanidade, acabam por engessar o processo de contratação e desconsiderar as especificidades regionais e sociais que marcam a realidade do déficit habitacional brasileiro. A análise das contratações recentes, em especial a partir da experiência do MTST em São Paulo, demonstra a necessidade de ajustes — seja na flexibilização e maior clareza das exigências técnicas, seja na revisão dos critérios de elegibilidade, com atenção especial à Faixa 2 e à forma como o CadÚnico é utilizado para o enquadramento das famílias no programa. Assim, espera-se que este ensaio contribua para o debate e para a construção de um programa mais coerente com a realidade habitacional do país e mais eficaz na produção de moradias dignas para quem mais precisa.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 14.802, de 10 de janeiro de 2024. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024–2027**. Anexo III: Programas finalísticos. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, ed. 8, p. 43, col. 1, 11 jan. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional – inadequação de domicílios urbanos**: dados da PNAD Contínua 2022, IBGE. Plataforma Power BI. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiN2M4NWUyYjctNDgzOS00M2RILWlwNjMtOTQ2MmU0YWVvkm2M1liwidCI6IjA5ZGY3MWFILWQ2YzUtNGFkYi1iMjVjLTlkMmRjZDQwMWFjMiJ9>>. Acesso em: 06 jul. 2025. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2022, IBGE.

ROYER, Luciana (org.). **PMCMV+10**: Caminhos para a política habitacional no Brasil. São Paulo, 2021