



**Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS)
Unidade Acadêmica de Ciências Contábeis (UACC)
Especialização em Administração Pública Municipal**

NAIARA SANDI DE ALMEIDA ALCANTARA

**ANÁLISE DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS MINHA CASA
MINHA VIDA E CASA VERDE E AMARELA**

Campina Grande

2023



NAIARA SANDI DE ALMEIDA ALCANTARA

ANÁLISE DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE E AMARELA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Especialização em Administração Pública Municipal (EAPM) da Unidade Acadêmica de Ciências Contábeis (UACC) do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como parte dos requisitos necessários para obtenção do título pós-graduada em administração pública municipal.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Nóbrega Barbosa

Campina Grande

2023



A347a Alcantara, Naiara Sandi de Almeida.
Análise dos programas habitacionais Minha Casa Minha Vida e Casa Verde e Amarela / Naiara Sandi de Almeida Alcantara. - Sousa, 2023.
23 f. : il. color.

Monografia (Especialização em Administração Pública Municipal) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023.
"Orientação: Profa. Dra. Maria de Fátima Nóbrega Barbosa."
Referências.

1. Políticas Públicas. 2. Minha Casa Minha Vida. 3. Casa Verde e Amarela. 4. Direito Habitacional. 5. Acesso à Moradia. 6. SISHAB. 7. Financiamentos Imobiliários. I. Barbosa, Maria de Fátima Nóbrega. II. Título.

CDU 35.073.1(043)

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECÁRIA ITAPUANA SOARES DIAS GONÇALVES CRB-15/093



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS - UACC
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL (EAPM)
COMISSÃO DO TRABALHO DE CURSO

ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO

As **14:00** horas do dia **02/junho/2023**, compareceu a aluna **Naiara Sandi de Almeida Alcantara** para defesa pública do Trabalho de Conclusão em forma de **Artigo** intitulado **ANÁLISE DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS MINHA CASA MINHA VIDA E CASA VERDE E AMARELA** – requisito obrigatório para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Municipal. Constituíram a banca examinadora os/as professores/as Dra. **Maria de Fátima Nóbrega Barbosa** (orientador/a), Dr. Alexandre Wállice Ramos Pereira (avaliador/a) e Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer (avaliador/a). Após a exposição oral, o/a candidato/a foi arguido/a pelos componentes da banca que, após reunião em caráter reservado, decidiram **aprovar** a produção acadêmica com nota final 8,5 (oito e meio). Para constar, lavramos a presente ata assinada pela professora Orientadora e pela Coordenadora da presente Especialização, do Curso de Especialização EAPM.

Sousa-PB, 02/junho/2023.

Maria de Fátima Nóbrega Barbosa
Maria de Fátima Nóbrega Barbosa
Professora Orientadora

Luma Michelly Soares Rodrigues Macri
Luma Michelly Soares Rodrigues Macri
Coordenadora EAPM



RESUMO

Este trabalho possui como tema as políticas públicas habitacionais, mais especificamente os dois últimos programas, quais sejam: o Minha Casa Minha Vida (MCMV) implementado em meados de 2009 e o Casa Verde e Amarela (CVEA) criado durante o ano de 2021. Objetiva-se analisar comparativamente os programas evidenciando suas diferenças, especialmente em relação a criação de novos empreendimentos por estado. Os dados foram coletados de forma secundária no Sistema de Habitação (SISHAB), disponível em seu sítio eletrônico. O tratamento dos dados se deu por meio de uma abordagem quantitativa. As análises demonstraram que a hipótese inicial (H_1) foi confirmada, pois o CVEA, assim como os programas anteriores não agiram efetivamente a fim de resolver o déficit habitacional, levando em consideração o superávit e pensando em meios de acesso real a moradia. Ao invés disso, possuía como objetivo a criação de empreendimentos, com dois lados distintos: de um, milhares de famílias conseguem acesso a moradia, de outro estão os grupos familiares mais pobres que cada vez mais são excluídos dos financiamentos imobiliários. Ademais, quando o acesso é oportunizado através dos financiamentos dessas políticas, em geral é de baixa qualidade urbana, tendo em vista problemas como distância e falta de acesso a equipamentos públicos.

Palavras-chave: Políticas públicas; Direito Habitacional; Acesso à Moradia

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a política habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi criada pelo governo federal em meados de 2009, todavia, o poder municipal possuía primordial responsabilidade na implementação dos conjuntos habitacionais em seus municípios, pois dentre suas atribuições estava o fornecimento de diretrizes para a construção, a regulamentação dos empreendimentos após a implementação e disponibilização de áreas de lazer e outros equipamentos públicos (TOLOTTI, 2017).

Conforme será demonstrado na primeira seção, houve uma diversidade de problemas que cercearam o programa, assim como seus antecessores e, que não estavam somente relacionados ao poder federal, já que como alinhavado acima, possuía suas diretrizes de zoneamento apresentadas pelo ente municipal. Os últimos contratos desse programa foram assinados em 2020 e, no ano seguinte foi considerado encerrado dando lugar então ao Casa Verde e Amarela (ANDRADE, 2021).

Diante desse histórico, o objetivo do artigo foi realizar uma comparação entre os programas, levando em consideração suas igualdades e diferenças, a fim de responder a



seguinte hipótese (H_1): O programa CVEA foi criado com o intuito de construir grande número de empreendimentos, sem avaliar outras questões habitacionais como, por exemplo, 1 - o superávit de habitações atualmente desocupadas e 2 - assistência a população mais pobre que não consegue acesso pelos meios tradicionais do mercado.

Para responder ao objetivo e hipótese, a análise quantitativa mostrou-se mais adequada, pois por intermédio dessa abordagem foi possível auferir, usando dados recentes, se o material teórico coincide com os achados empíricos, assim como extrair outras percepções.

A respeito do material empírico, as bases de dados utilizadas foram fornecidas pelo SISHAB (Sistema de Habitação), através da política de dados abertos¹, o material é datado de outubro de 2021 e contém dados por municípios sobre todos os empreendimentos do MCMV e do CVEA, desde a assinatura dos primeiros contratos em 2007, até 2021. Portanto, permitirá a análise comparada por estados a fim de identificar igualdades, diferenças, impactos e afins.

Para alcançar os objetivos previamente determinados, o artigo foi organizado da seguinte forma: inicialmente caracterizou-se o problema do déficit habitacional, para partir de uma definição bem estruturada antes de iniciar a discussão sobre os programas MCMV e CVEA, na seção três. Essa seção foi subdividida para que houvesse uma separação entre as duas políticas. Na seção quatro, foi realizada a comparação teórica entre os programas, isto é, utilizando a literatura mais recente sobre o assunto. Em seguida, apresenta-se a seção metodológica, resultados e, por fim, considerações finais.

2. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA HABITACIONAL E SURGIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Ribeiro (1997) é nos anos 70 que surgem as definições para o que se denominou como “vazios urbanos”², sendo eles causadores da segregação socioespacial, devido à grande valorização econômica da terra (p. 28).

¹ A Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal foi instituída pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, e tem por objetivo disponibilizar na internet, por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dados e informações acessíveis ao público que possam ser livremente reutilizados, visando aprimorar a cultura de transparência pública e franquear aos cidadãos, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Governo Federal.

O propósito deste Plano de Dados Abertos (PDA) é promover a publicação de dados do MDR, em formato aberto, a fim de contribuir para a melhoria da gestão pública, o incremento da transparência, o fomento do controle social, a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública, o incentivo ao desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e a melhor oferta de serviços públicos para o cidadão. Para mais informações acessar: < http://sishab.mdr.gov.br/dados_abertos/politica > .

² São espaços que não possuem construções, ou seja, áreas ociosas dentro do ambiente urbano, que não estão cumprindo com a função social da terra dentro da cidade, servir de moradia.



O Brasil [...] apresentou um intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940 a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela era de 81,2%. [...] Constatamos, portanto, que em 60 anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas (MARICATO, 2000, p. 2).

A cidade precisou gerar formas de morar, ainda que não regulares, pois ao Estado incumbiu a habitação “[...] um bem sujeito, como quase todos os demais, as regras de mercado” (p.48). Deste modo, os indivíduos possuíam a necessidade de morar, contudo não adquiriam moradia por intermédio do trabalho, então eram forçados a residir na ilegalidade (AZEVEDO, 2002). Isto posto, durante os processos de êxodo rural, ainda que a malha urbana não estivesse organizada para comportar a todos e promover os serviços públicos mínimos de habitação, os indivíduos se aglomeraram no ambiente citadino, e majoritariamente em condições precárias. Iniciam-se então as discussões acerca da especulação imobiliária, isto é, dos grandes investimentos advindos do poder público no entorno de áreas que pertencem a certos atores privados que, dessa forma, obtém lucro por intermédio da valorização financeira da terra.

Para avaliar a valorização financeira do solo urbano, Ribeiro (1997) discorre sobre como são atribuídos os preços da terra, uma vez que não se trata de um produto que leva em consideração o valor gasto na produção. O mercado regula como deve ser e o Estado executa as modificações espaciais, tornando cada vez mais caro o espaço de moradia. Portanto, existe uma demanda que atribuirá valor a terra, entretanto, essa demanda não advém de indivíduos que farão uso do solo para moradia e sim, das organizações capitalísticas, por intermédio, de uma série de agentes que estão relacionados com solo urbano, são eles “incorporador, construtor, instituições de crédito imobiliário e proprietário rentista” (p.79).

Todos esses agem visando os próprios rendimentos auferidos a partir da compra, venda e uso da terra, então a moradia não possui seu valor apenas por sua característica de abrigo, mas também, por uma série de outros fatores que se relacionam como localização espacial, características do entorno e afins, de modo que os valores de cada espaço começam a diferenciar quem irá compor socialmente aquele local, bem como, os que estarão excluídos.

O problema de falta de moradia no país precede as políticas habitacionais, já que essas advêm justamente de uma demanda por habitações. Contudo, essa demanda não se compõe unicamente pela falta de moradias que segundo a Fundação João Pinheiro (2021) em 2019 estava na casa dos milhões (5.876.699), isto é, trata-se de um déficit quantitativo de construção e ampliação do estoque de moradias, mas também qualitativo de reposição habitacional ou



reforma de empreendimentos já existentes. Por fim, tem-se ainda a questão da falta do acesso pelos meios tradicionais impostos pelo mercado imobiliário.

Ribeiro (1997) demonstra que esse problema advém desde os processos de urbanização brasileira, especificamente quando as cidades começaram a crescer em grande proporção e descontroladamente. Diante do crescente aumento das cidades, o país adentra o século XXI com uma grande porcentagem populacional residindo de forma precária, o que pode ser vislumbrado pelos índices de déficit habitacional. De acordo com Amore (2015), aproximadamente 7,2 milhões de famílias estavam em condições precárias de moradias, sendo que dessas, 90% possuíam uma renda de zero a três salários-mínimos (p.17).

Segundo Alcantara (2019), o déficit habitacional pode se resumir a quatro condições: a) domicílios precários (rústicos ou improvisados); b) coabitação forçada, aquela na qual a família convivente deseja constituir novo domicílio, mas não possui condições necessárias para tal; c) famílias que residem em imóveis locados, com valores que comprometem 30% da renda familiar ou mais; d) adensamento excessivo em imóveis locados, onde existem 3 ou mais moradores utilizando um cômodo como dormitório permanente.

Essa sistematização do Déficit baseia-se na metodologia construída pela Fundação João Pinheiro, que entender como:

[...] precariedade (formada pelos domicílios rústicos e improvisados) e a coabitação (constituída pelos cômodos alugados e cedidos e pelas famílias conviventes). O primeiro componente significava a necessidade de reposição de estoque e a segunda de incremento deste (RUSSO, 2017, p.73).

De acordo com Cassiolato e Guerese (2010), o problema do déficit habitacional está diretamente relacionado a: 1 - altos custos das habitações no mercado imobiliário, 2- baixo estímulo fundiário e a necessidade de fortalecer o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), 3 - precarização da moradia: ausência de infraestrutura básica, baixa qualidade, segurança e habitabilidade, 4 - mercado formal imobiliário inacessível para as classes mais baixas (C, D e E), 5 - falta de planejamento urbano integrado e cooperação entre as três esferas do Governo Federal, 6 - insuficiência de investimentos na modernização, inovação tecnológica e capacitação de agentes da construção civil. Tudo isso ocasiona: 1 - irregularidades fundiárias urbanas, 2 -desigualdade social: baixa renda e alta concentração de terras, 3 - falta de sustentabilidade das habitações, 4 - comprometimento da qualidade de vida, 5 - maior exposição à vulnerabilidade social, 6 - ampliação da periferização e cidades informal (não legalizada) e 7 - restrição do acesso a políticas sociais.



Diante da problemática, as políticas públicas deveriam então intervir de modo a promover moradias adequadas, utilizando critérios como acessibilidade e adequação, economia do local. Ademais, outros requisitos básicos devem ser considerados para além da ampliação do estoque das moradias, relacionados a qualidade habitacional. Durante a Conferência Habitat II em que foi firmada a Declaração de Istambul, previa-se a promoção de moradias dignas e adequadas, pois ter (posse ou propriedade) de uma habitação segura faz parte dos direitos humanos fundamentais e sociais. Sendo assim, tão somente "promoção do direito à moradia" é insuficiente, diante das demandas e especificidades de cada área e composição familiar (ONU, 1996).

A inserção das políticas públicas habitacionais nas agendas governamentais surge diante da necessidade iminente por moradia. Todavia o Estado não agiu no sentido prover a inclusão da habitação nas possibilidades de aquisição dos trabalhadores, segundo Maricato (2000) as intervenções se deram no sentido de realizar processos de saneamento básico e higienização dos espaços em que as moradias não regulares estavam assentadas, visando à limpeza dos centros urbanos, sob a premissa de extermínio de doenças que estavam se alastrando em decorrência da inexistência de higiene individual. Esse processo teve como uma de suas consequências o maior espraiamento da população pobre para as margens da cidade "expulsa para os morros e as franjas" (p.2), dando continuidade aos processos de divisão e segregação espacial.

O Déficit Habitacional é uma forma estatística de mensurar o problema habitacional e, sua composição leva consideração uma série de fatores objetivos, conforme elencado acima. Contudo, outros vários fatores não são considerados, um deles é a existência de domicílios vagos/desocupados que revelam a existência de um superávit habitacional³ (CAVENAGHI, 2010)

Após esses parágrafos introdutórios, no qual foi apresentado o histórico de surgimentos das políticas habitacionais sob o contexto da falta de moradia, será possível discorrer, na seção seguinte, sobre as políticas de interesse desse artigo, traçando um paralelo entre o MCMV e o CVEA.

³ O superávit habitacional refere-se a uma situação em que há um número excessivo de unidades habitacionais disponíveis em relação à população que precisa de moradia. Em algumas áreas, o superávit habitacional pode ser causado por uma oferta excessiva de imóveis devido ao crescimento urbano descontrolado ou a uma mudança na economia local que afeta a demanda por moradias.



3. HISTÓRICO DOS PROGRAMAS MCMV E CVEA

A política pública habitacional Minha Casa Minha Vida foi criada no ano de 2009 como parte do plano de enfrentamento direto ao déficit habitacional e, de forma coadjuvante, à crise do *subprimes*. Levando em consideração a explicação sobre a inserção das políticas públicas na agenda de governo, realizada na seção anterior, é possível inferir que havia uma demanda por moradias, ainda não suprida por outros programas habitacionais, que justificava a criação do MCMV. Não obstante, o programa surge somente quando da iminência da crise do *subprimes*⁴, que começava a afetar a economia nacional.

Outro argumento que pode ser relacionado ao surgimento do programa são as metas iniciais que previam a construção de um milhão de Unidades Habitacionais (UH), contudo, somente 40% destinavam-se a faixa que abrange as famílias com renda bruta mensal de zero a três salários-mínimos – a faixa 1, que é também àquela que recebe o maior aporte do Governo Federal (até 96%), e que gera menor rentabilidade financeira ao setor de construção civil. Destarte, no plano teórico, o programa previa a construção de uma menor quantidade de casas para quem mais precisava, pois do grupo de famílias que compunham o indicador do déficit habitacional, 90% possuíam uma renda familiar compatível com a faixa 1.

De acordo com Arantes e Fix (2009), existe um problema habitacional, entretanto o MCMV, assim como outros programas habitacionais anteriores a ele, o formula a partir "[...] das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes" (p.24). Os autores chegam a essa conclusão a partir das leituras do sociólogo Gabriel Bolaffi, ávido crítico da formulação do déficit habitacional. Os dados sobre o contexto em que foi implementado o MCMV põe em dúvida sua real motivação, pois de acordo com Magnani (2002) a cidade é pensada por uma série de profissionais, dentre engenheiros, arquitetos, urbanistas e outros, com fins a atender as demandas dos “organismos multilaterais juntamente com instituições de consultoria internacional e corporações transnacionais e elites locais” (p.13), mas as necessidades da população pobre são relegadas ao segundo plano, mesmo quando se trata da construção de suas casas.

⁴ A crise financeira do *subprimes* teve início em 2007 nos EUA a partir da queda do Índice de Dow Jones, que foi ocasionada por grande quantidade de empréstimos que diversos bancos americanos realizavam para hipotecas de alto risco, dentre outros motivos, que impeliram diversas instituições bancárias da América do Norte à falência, isso causando impactos nas bolsas de valores de diversos países, como o Brasil, que no ano de 2008, sofreu uma diminuição da produção industrial e dos investimentos.



A partir da obra “As três economias políticas do Welfare State”⁵ de Esping-Andersen (1991) é possível inferir que o MCMV se trata uma política de Welfare State residual, pois é um programa voltado a famílias que não conseguem adquirir a casa própria sem a intervenção estatal na organização neoliberal. No Brasil, foram adotadas diversas medidas que visavam promover uma “[...] igualdade das necessidades mínimas”, diferente de outros países (desenvolvidos) que buscaram promover políticas de igualdade voltadas para os padrões da classe média.

Após apresentar o panorama de implementação do MCMV, na subseção seguinte será apresentado o Programa Casa Verde e Amarela.

3.1 CRIAÇÃO DO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

O programa Casa Verde e Amarela visou substituir o programa Minha Casa Minha Vida que desde 2020 já contava com as construções de moradias embargadas. O CVEA foi sancionado pelo governo federal através da lei nº 14.118/21 em janeiro de 2021. Inicialmente previa-se a manutenção das diretrizes básicas do programa MCVM, com algumas modificações pontuais como a reparação e melhoria em unidades habitacionais já existentes, assim como, o melhoramento de infraestruturas no que tange os serviços públicos: saneamento básico e implementação de equipamentos.

De acordo com a Lei n. 14.118 de janeiro de 2021 que instituiu o programa Casa Verde e Amarela (Brasil, 2021) havia alguns critérios de priorização para aquisição da moradia, quais sejam: 1) famílias cujas mulheres fossem responsáveis pela unidade familiar; 2) famílias de que façam parte pessoas com deficiência, idosas, crianças e adolescentes; e 3) famílias em situação de risco e vulnerabilidade. Além desses critérios, os próximos são relacionados a renda, conforme quadro 1.

A respeito dos rendimentos previa-se que as casas fossem destinadas aos núcleos familiares que possuíssem até R\$84 mil anual, atuando no campo, e R\$70 mil no espaço urbano. Ademais, foram consideradas as diferenças entre as regiões do país, pois algumas detêm menos

⁵ A crise financeira do *subprimes* teve início em 2007 nos EUA a partir da queda do Índice de Dow Jones, que foi ocasionada por grande quantidade de empréstimos que diversos bancos americanos realizavam para hipotecas de alto risco, dentre outros motivos, que impeliram diversas instituições bancárias da América do Norte à falência, isso causando impactos nas bolsas de valores de diversos países, como o Brasil, que no ano de 2008, sofreu uma diminuição da produção industrial e dos investimentos.



recursos, portanto, pagariam menos impostos, como é caso do Norte e Nordeste (ALMEIDA, 2021).

De acordo com Almeida (2021), junto ao novo programa houve um esvaziamento da agenda de reformas por parte do Estado, através do desmonte do Conselho Nacional das Cidades e do Ministérios das Cidades, o que impediria ou tornaria mais difícil a execução de prática de qualquer política pública habitacional. Além disso, o Casa Verde e Amarela foi alvo de críticas porque nem mesmo no plano teórico previa a redução dos problemas apresentados pelos empreendimentos do MCMV, como: 1 - distância das construções dos centros urbanos, 2 - falta de infraestrutura e equipamentos de ordem pública e privada, e 3 - a provisão de casas somente através da construção e reparação das unidades habitacionais, em detrimentos a outras modalidades de garantia da moradia, como o aluguel social.

Além disso, Silva (2019) demonstra que o CVEA representa um retrocesso dentro os programas habitacionais, uma vez que não atende ao faixa 1 do programa MCMV, que são as famílias mais pobres e que mais demandam moradias populares. Na verdade, trata-se de um meio de financiamento imobiliário convencional, no qual somente adquirir o direito a posse quem consegue pagar pela moradia.

Essa seção apresentou brevemente o contexto de criação dos dois programas habitacionais. Na seção seguinte, será realizada uma tentativa de comparação, partindo da literatura que discute sobre políticas habitacionais.

4. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O CVEA E O MCMV

De acordo Almeida (2021) o programa CVEA seria uma "repaginação" do MCMV. Então, seguindo a mesma lógica de todos os programas habitacionais anteriores, que são políticas de governo e não de Estado. Por isso, ao final de um mandato toda a ideologia que permeava a produção daquela política é substituída por outra, sem que haja rastreabilidade e sem preocupação com a manutenção do trabalho iniciado.

De acordo com os documentos governamentais,⁶ é possível comparar o MCMV em relação a questão dos juros e faixas de rendas atendidas, da seguinte forma:

⁶ <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>



Quadro 1 – Análise entre as regras do PMCMV e o PCVEA

	MINHA CASA MINHA VIDA	CASA VERDE DE AMARELA
FAIXAS DE RENDA	Faixa 1 Renda de até R\$ 1,8 mil	Grupo 1 Renda de até R\$ 2.400.
	Faixa 1,5 Renda de até R\$ 2,6 mil	Grupo 2 Renda entre R\$ 2.400,01 e R\$ 4.400.
	Faixa 2 Renda de até R\$ 4 mil	Grupo 3 Renda entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8 mil.
	Faixa 3 Renda de até R\$ 7 mil	-
TAXA DE JUROS	Faixa 1,5: Taxa de juros 5% (não cotista do FGTS) e 4,5% (cotista do FGTS)	Grupo 1 Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, as taxas de juros são 4,5% a 4,75% para cotistas do FGTS e de 5% a 5,25% para não cotista do FGTS. Regiões Norte e Nordeste, os juros são de 4,25% a 4,5% para cotistas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e 4,75% a 5% para não cotistas.
	Faixa 2 Taxa de juros de 5,5% a 7% (não cotista) e de 5% a 6,5% (cotista)	Grupo 2 Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, as taxas de juros são 5% a 6,50% para cotistas do FGTS e de 5,50% a 7% para não cotista do FGTS). Regiões Norte e Nordeste, os juros são de 4,75% a 6,50% para cotistas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e 5,25% a 7% para não cotistas.
	Faixa 3 Taxa de juros de 8,16% (não cotista) e 7,66% (cotista)	Grupo 3 As taxas de juros são iguais para todas as regiões do Brasil, que variam de 8,16% (não cotista) e de 7,66% (cotista) e 7,66% (cotista)

Fonte: Autora, 2023

De acordo com Alves e Paula (2021) para os grupos sociais mais pobres:

[...] o Programa Casa Verde e Amarela prevê linhas de ação tanto subsidiadas, quanto financiadas, diferentemente do que se tinha no Programa Minha Casa, Minha Vida, onde a Faixa 1 (famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais)) era contemplada com ações estritamente subsidiadas, tendo em vista que a financeirização da moradia para essas populações era vista, de forma acertada, como problemática em detrimento do comprometimento que o financiamento implicaria na renda já escassa destas famílias. Neste sentido, avalia-se que o Programa Casa Verde e Amarela dá margens ao superendividamento da população de menor renda, possibilitando e incentivando que o mercado habitacional financeirizado e por consequência o selvagem capitalismo financeirizado chegue até ela (ALVES & PAULA, 2021, p.117).

Segundo Melo e Paranaíba (2021) a finalidade de ambos os programas foi estimular as atividades econômicas e a redução do déficit habitacional. Porém, a retirada da faixa 1 ou então a exclusão de famílias com rendas que se enquadravam nessa faixa no CVEA, representa a isenção do governo Federal em relação a sua participação nos subsídios. Pois, essa era a única faixa cujo auxílio chegava a 90% em cima do valor dos imóveis. Todos as demais faixas



participam de modelos comuns de financiamento, apenas com taxas de juros menores que as utilizadas pelo mercado.

O programa Casa Verde a Amarela, segundo Balbim (2020) possui tons de cinza, figura de linguagem utilizada para se referir de maneira negativa ao programa. Segundo o autor, trata-se de iniciativa federal ainda mais despregada da sociedade, pois o Conselho Nacional das Cidades, extinto em 2019, outrora fora o órgão responsável por realizar a intermediação entre a sociedade civil e os órgãos públicos. Para Balbim, em nada mudou a criação de uma nova política habitacional, com exceção das regras que, conforme apontadas anteriormente, excluem as famílias que compõe a maior parte do Déficit habitacional brasileiro.

Além disso, Balbim (2020) busca demonstrar que a Medida Provisória (MP) 996 de 2020 que criou o Casa Verde e Amarela modificou o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Isso porque, o programa Minha Casa Minha Vida – Entidades permitia que as próprias famílias reunidas em associação, cooperativas ou entidades pudessem, sem intermediários, acessar o fundo para construção do empreendimento habitacional. Já no CVEA, além do limite de renda das famílias mais pobres ter sido aumentado, agora os recursos só poderão ser adquiridos pelas famílias por intermédio de empresas privadas que serão responsáveis pela regularização fundiária. Dessa forma, não é mais necessário a organização dos grupos familiares em cooperativismo, permitindo-se uma intermediação que obterá o lucro de parte dos recursos.

5. METODOLOGIA

Após apresentar as diferenças teóricas entre os programas, foi realizada uma análise com dados disponibilizados pelo SISHAB - Sistema de Habitação, coletados em setembro de 2022 e atualizados até o final de 2021.

A metodologia adotada foi a quantitativa por meio de análises descritivas, pois a base de dados apresenta apenas os descritivos de cada programa, sem que sejam abordadas outras questões relacionadas as unidades habitacionais, como qualidade dos domicílios e qualidade do espaço urbano (como em relação ao acesso a equipamentos públicos e privados).

Após feitas as análises descritivas foi realizado o teste T^7 para analisar se havia diferenças (em média) entre os valores das operações gastas nos empreendimentos de cada política.

⁷ Para mais informações sobre o teste T acessar: https://www.cpaqv.org/estatistica/teste_t.pdf

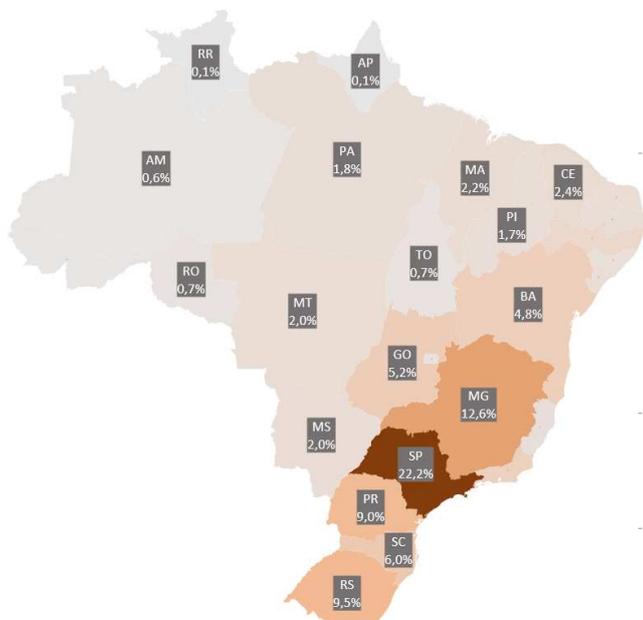


Os resultados permitiram identificar de que modo estavam agindo os governos em relação ao desenvolvimento prático das duas políticas habitacionais analisadas e, portanto, responder a H₁, isto é, se o PCVEA possuía como objetivo final a erradicação do déficit ou tão somente a construção de novas moradias e, eventualmente a reparação de moradias em situação de precariedade.

6. RESULTADOS

Nessa seção serão apresentados os dados advindos do SISHAB, os quais apresentam informações sobre a construção de empreendimentos do MCMV e do CVEA desde 2007 até final do 2021. Contudo, são apenas dados descritivos sobre totais de empreendimentos por Unidade Federativa (UF), valores aportados e tipos de empreendimento. Portanto, o material não permite a relação de testes inferenciais mais aprofundados. Sendo assim, serão apresentadas análises descritivas e um teste de diferença de médias entre valores aportados em cada programa.

Mapa e Tabela 1- Descritivo do percentual de Empreendimentos Habitacionais por estado e região em cada um, dos dois programas, entre 2007 e 2021



	UF	Total Geral	PCVEA	PMCMV
Norte	AC	0,2%	0,0%	0,2%
	AM	0,6%	0,1%	0,5%
	AP	0,1%	0,0%	0,1%
	PA	1,8%	0,2%	1,6%
	RO	0,7%	0,1%	0,6%
	RR	0,1%	0,0%	0,1%
	TO	0,7%	0,1%	0,6%
Nordeste	AL	1,4%	0,2%	1,3%
	BA	4,8%	0,6%	4,2%
	CE	2,4%	0,3%	2,1%
	MA	2,2%	0,2%	2,0%
	PB	1,8%	0,2%	1,6%
	PE	3,1%	0,4%	2,7%
	PI	1,7%	0,2%	1,6%
	RN	1,9%	0,2%	1,7%
	SE	1,6%	0,3%	1,3%
	DF	0,6%	0,1%	0,5%
Centro-oeste	GO	5,2%	0,7%	4,5%
	MS	2,0%	0,3%	1,7%
	MT	2,0%	0,3%	1,8%
	SP	22,2%	4,0%	18,2%
Sudeste	ES	1,5%	0,2%	1,3%
	MG	12,6%	2,0%	10,6%
	RJ	4,4%	0,8%	3,6%
	SP	22,2%	4,0%	18,2%
Sul	PR	9,0%	1,3%	7,7%
	RS	9,5%	1,3%	8,2%
	SC	6,0%	0,6%	5,4%
Total Geral		100%	14,4%	85,6%

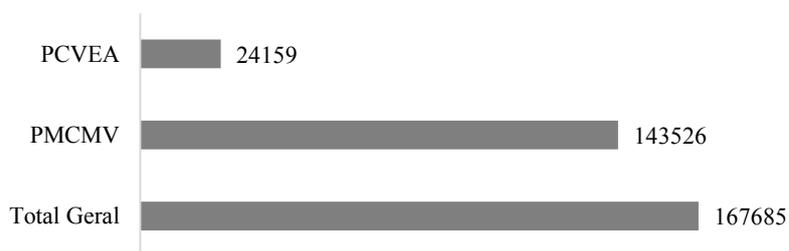
Fonte: Autora (2023), a partir de dados do SISHAB, 2021



As taxas de juros estipulados variam a depender das regiões do país. Nas regiões norte e nordeste as taxas ficam entre 4,25% e 4,5% ao ano, submetendo às faixas de renda familiar, enquanto as demais regiões possuíam taxas de 5% (BRASIL, 2021a)

Analisando a construção de moradias populares, vê-se conforme tabela 1, que houve uma quantidade massiva de empreendimentos construídos e entregues pelo Programa CVEA, representando cerca de 14% do total (167.685) de empreendimentos existentes, ao somar os dois programas.

Gráfico 1- Total de empreendimentos por programa até 2021



Fonte: Autora (2023), a partir de dados do SISHAB, 2021.

Já 86% pertencem aos empreendimentos do MCMV, planejados desde 2007 e inicialmente implementados em 2009 até meados de 2021. Muitos desses empreendimentos, foram congelados em alguma etapa do processo. Esses empreendimentos representam quase 1% do total, isto é, 957 em valores absolutos.

Considerando que o programa CVEA teve duração de cerca de 2 anos, 167.685 é uma quantidade considerável de empreendimentos e, conseqüentemente, de moradias. Contudo, não é possível afirmar que no mesmo tempo de duração do MCMV, o CVEA teria uma quantidade igual ou maior de empreendimentos e Unidades Habitacionais entregues, ainda que as projeções indiquem essa possibilidade.

Mas é possível afirmar, através dos estudos de quem está observando as moradias de maneira mais qualitativa - como Almeida (2021) - que os problemas recorrentes das moradias populares não foram solucionados, como em relação a distância das unidades habitacionais dos centros urbanos, falta de infraestrutura, etc.

Em relação ao total de empreendimentos, analisando proporcionalmente vê-se (Tabela 2) que assim como o MCMV, o PCVEA seguiu na mesma linha, beneficiando majoritariamente os grupos com uma renda intermediária. Além disso, o Casa Verde e



Amarela aumentou o limite de renda do grupo que deveria beneficiar as famílias mais carentes, desse modo, os mais pobres permanecem excluídos e sem acesso a moradia.

Tabela 1- Empreendimento por grupo beneficiado

PMCMV		PCVEA	
Grupo	%	Grupo	%
Faixa 1	13%	Grupo 1	31%
Faixa 1,5	2%	Grupo 2	45%
Faixa 2	50%	Grupo 3	24%
Faixa 3	26%		

Fonte: Autora (2023), a partir de dados do SISHAB, 2021.

Alves e Paula (2021) mostram que o programa CVEA possui fragilidades e inexactidões em relação aos seus "recursos-ações", bem como em relação a financeirização das moradias. Considerando que os valores das operações para construção dos empreendimentos são amostrados separadamente, analisaremos a diferença de média entre os valores utilizados das construções do PMCMV e do PCVEA.

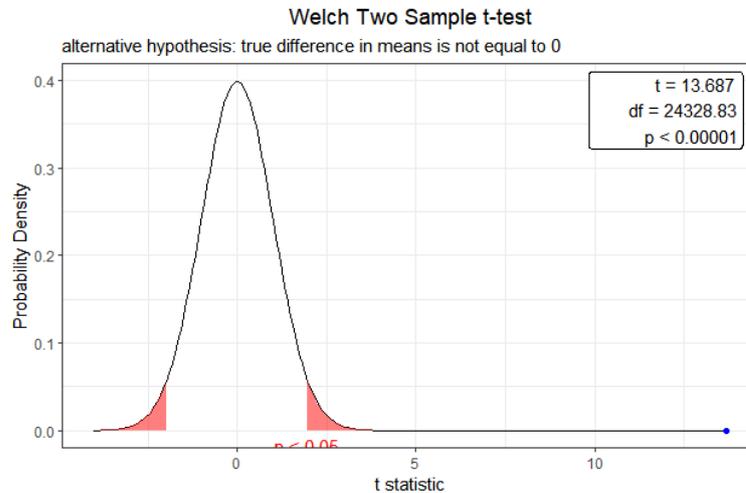
O teste t de Student⁸, conforme gráfico 1, mostra que $p < 0.001$ isto é, existe significância estatística, portanto a hipótese nula deve ser rejeitada, ou seja, a hipótese alternativa de que existe diferença de média entre os valores de produção dos empreendimentos foi confirmada. Além disso, a média dos valores de empreendimento do programa CVEA é de R\$12.065.281, enquanto do MCMV é de \$2.728.787

⁸ Output do teste:
Welch Two Sample t-test

data: BASE\$`VLR CVEA` and BASE\$`VLR MCMV`
t = 13.687, df = 24329, p-value < 0.00000000000000022
alternative hypothesis: true difference in means is not equal to 0
95 percent confidence interval:
7999428 10673560
sample estimates:
mean of x mean of y
12065281 2728787



Gráfico 2- Report do teste T entre a variável valor gasto com o programa MCMV e CVEA



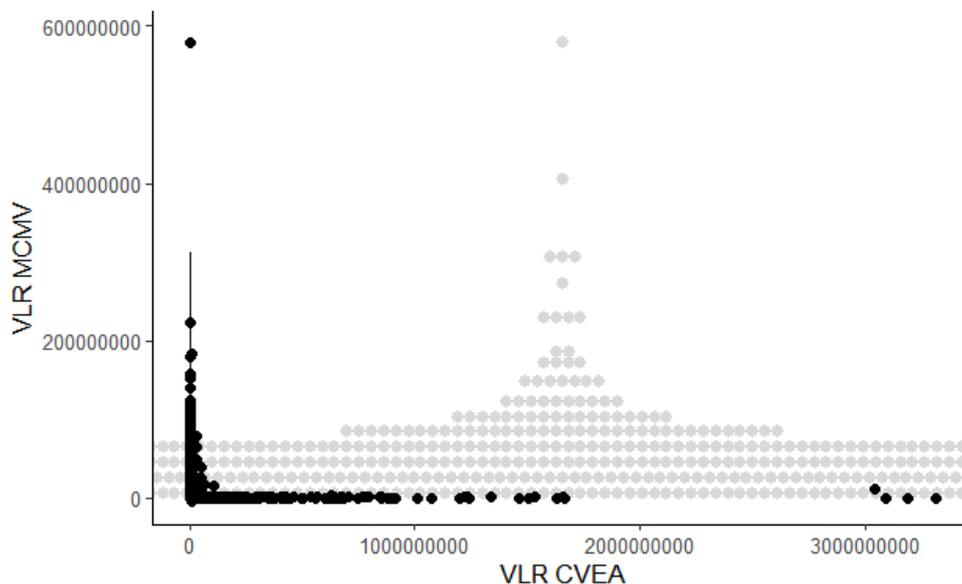
Fonte: Autora (2023), a partir de dados do SISHAB, 2021.

O gráfico 2 demonstra que há relação significativa entre as variáveis e normalidade nos dados, além tem-se o valor de T positivo, indicando que a média da amostra do grupo 1 (CVEA) é significativamente maior que do grupo 2, vemos também o grau de liberdade que é igual ao número de “observações” menos o número de relacionamentos necessários entre as observações.

Não é possível fazer inferências quanto as médias e as diferenças entres os programas, sem que haja uma análise qualitativa que permita entender a razão das disparidades. Contudo, através de uma análise de dispersão (gráfico 1), é possível compreender que existem muitos empreendimentos concentrados em faixas menores de valor, entretanto, vários outros podem ser considerados *outliers*, puxando para cima os valores. Essa pode ser uma explicação para parte das disparidades.



Gráfico 3- Análise da relação entre valores aportados nos empreendimentos do MCMV e no CVEA (2007 a 2021)



Fonte: Autora (2023), a partir de dados do SISHAB, 2021.

Essas análises mostram tão somente que existem diferenças de valores empregados em média em cada programa. Ademais, como dito no início da seção, não é possível realizar outros testes inferenciais - além análises descritivas -, que permitiram compreender que o programa MCMV possui uma quantidade significativamente maior de empreendimentos construídos e entregues do que o CVEA, contudo, realizadas durante um período muito superior de tempo. Diante dessas constatações, parte-se para as considerações finais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve como objetivo a realização de uma comparação entre os programas MCMV e CVEA, a fim de mostrar suas igualdades e diferenças e responder a seguinte H_1 : O programa CVEA foi criado com o intuito de construir grande número de empreendimentos, sem avaliar outras questões habitacionais como, por exemplo, 1 - o superávit de habitações atualmente desocupadas e 2 - assistência a população mais pobre que não consegue acesso pelos meios tradicionais do mercado.

Partindo do pressuposto de que o déficit habitacional pode ser definido como: a) domicílios precários (rústicos ou improvisados); b) coabitação forçada, aquela na qual a



família convivente deseja constituir novo domicílio, mas não possui condições necessárias para tal; c) famílias que residem em imóveis locados, com valores que comprometem 30% da renda familiar ou mais; d) adensamento excessivo em imóveis locados, onde existem 3 ou mais moradores utilizando um cômodo como dormitório permanente (ALCANTARA, 2019).

Portanto, programas que previam somente a ampliação do estoque de moradias não seriam suficientes para erradicar o déficit, já que se trata de uma problemática que não envolve somente a falta de moradia, mas conforme definido pela Declaração de Istambul (ONU, 1996), constitui direito humano e fundamental a promoção de moradias dignas e adequadas.

Já pela revisão da literatura verifica-se que diferente do MCMV, o CVEA surgiu apenas como por uma decisão governamental, sem que houvesse um real motivo para a criação de um novo programa. Como se sabe certas políticas públicas não são de Estado, mas de governo, sendo assim, quando se altera o governo é possível que a política seja alterada e até extinta. Contudo, o MCMV surgiu diante de uma crise iminente que afetava tanto a economia, quanto o setor de construção civil. Foi diante da crise do *subprimes* que teve início nos Estados Unidos em 2007, mas que logo passou a afetar outros países, como o Brasil, que se pensou em uma política que pudesse promover não só a diminuição do déficit habitacional, como igualmente a movimentação da economia, gerando empregos na área de construção, por exemplo.

A criação do CVEA não teve um argumento plausível que o respaldasse, o governo não tinha pretensão de manter o programa existente, e ao invés de agrupar setores da sociedade que pudessem em conjunto pensar na articulação de um programa que devesse cumprir todos os requisitos de uma política pública, isto é, ser eficiente, eficaz e efetivo, optou por extinguir o Conselho Nacional das Cidades e do Ministérios das Cidades, órgãos articuladores e mediadores entre a sociedade e o Estado.

Além das questões já pontuadas, o primeiro grupo de beneficiamento do CVEA deixou de englobar as famílias mais pobres, que antes compunham o faixa 1 do MCMV. Esse é o segundo ponto negativo, já que 90% do déficit habitacional é composto pelas famílias mais pobres, e o faixa 1 era o único grupo que recebia um financiamento majoritariamente subsidiado pelo governo federal, e conseqüentemente, com parcelas



baixas e compatíveis com as rendas famílias. Com a exclusão desse subsídio, o programa passa a atuar como qualquer outro financiador imobiliário.

Foram essas as críticas igualmente apresentadas por outros autores acerca do programa. A respeito dos dados, foi possível verificar que tanto o MCMV quanto o CVEA tiveram como principal proposta a construção de uma grande quantidade de empreendimentos e unidades habitacionais. Percentualmente o MCMV tenha muito mais construções, o que pode ser atrelado com o maior tempo de existência do programa.

De toda forma, conta negativamente para os dois programas não terem observado a necessidade de aumento de estoque de moradias e reposições, porquanto conforme demonstrado, o MCMV possuía problemas relacionados a qualidade habitacional urbana e essas problemáticas não somente foram mantidas pelo CVEA, como aprofundadas. Na prática, as famílias mais pobres continuam sem ter acesso a moradia, a maior parte dos grupos beneficiados são do faixa 2 ou grupo 2. Além disso, apesar dos altos montantes financeiros gastos nas construções, os grupos familiares não são previamente consultados antes do início das construções.

REFERÊNCIAS:

ALCANTARA, Naiara Sandi de Almeida. **Casa nova e problemas antigos: análise do pós-implementação do programa MCMV no período de 2009 a 2013**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Maringá, p.122. 2019.

ALMEIDA, I S. **Trajetória recente de políticas federais de habitação: do programa minha casa minha vida ao programa casa verde e amarela**. 2021, Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública) Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2021.

ALVES, Allinny Gracielly de Oliveira; DIEGO, Paula de. O programa habitacional Casa Verde e Amarela: um estudo avaliativo a partir da teoria do programa. **Anais do seminário de políticas públicas e interseccionalidades**. v. 1, 2021, CEEINTER. ISSN: 2764-4758

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: RUFINO, Maria Beatriz Cruz; SHIMBO, Lucia Zanin; AMORE, Caio Santo, **Minha Casa...E a Cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.11-28.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida**. São Paulo: Boitempo 2009.



AZEVEDO, Paulo Roberto. **Passageiros da ilegalidade: história de uma luta pela moradia**. Cascavel: Uduioeste, 2002.

BALBIM, Renato. Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela. **LeMondDiplomatique Brasil**. Acervo Online. Edição de 28 de Agosto 2020

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema. In: MARICATO, Ermínia. **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p.37-70.

BRASILa. **Medida Provisória nº 996**, de 25 de agosto de 2020. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-996-de-25-deagosto-de-2020-274150283>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASILb. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASILc. **Decreto nº 10.600**, de 14 de janeiro de 2021. Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.600-de-14-de-janeiro-de-2021-299074435>. Acesso em: 30 mar. 2021.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Nota Técnica n. 06 (Disoc): Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5810>. Acesso em: 30 mar. 2021

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019 / **Fundação João Pinheiro**. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**. São Paulo perspectiva. v. 14. n.4. São Paulo, 2000

MELO, Marcos André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 2001.

MELO, Sarah Silvia de. **ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE HABITAÇÃO: Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde e Amarela**. Graduação (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Contábeis) - Pontifícia Universidade Católica De Goiás, p.24. 2021.

RIBEIRO, Luiz Cesar, **Dos cortiços aos condomínios fechados: As formas de Produção da Moradia na Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RUSSO, Endyra de Oliveira. O que o indicador indica? O deficit habitacional no Brasil e as disputas em torno de sua elaboração, em meados dos anos 1990. In: **Vinte e dois**



anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Organização: Aduino Lucio Cardoso, Thêmis Amorim Aragão, Samuel Thomas Jaenisch. -1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017, p. 51-83.

SILVA, Douglas Cardoso da. Laços Comunitários e Estigma: um estudo sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 274-291, 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/146707>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

APÊNDICE

1. Os dados utilizados pela tese foram baixados do site do SISHAB - Sistema de Habitação e estão disponíveis em: <https://dadosabertos.mdr.gov.br/sq/dataset/cva_mcmv>
2. Para realização das análises e testes é possível baixar: i) os dados, ii) questionário e iii) script, do site: <<https://github.com/NaiaraSandi1995/POSLATOSENSU/blob/main/teste%20de%20diferen%C3%A7a%20de%20m%C3%A9dia.R>>