

✓ **Habitação social em transição:**
um estudo comparativo entre
o PMCMV e o PCVA no contexto
urbano brasileiro

Ana Emília da Silva Couto
Programa de Pós-graduação em
Estudos Urbanos e Regionais - PPEUR
Universidade Federal do Rio Grande do
Norte - UFRN
Mestre em Estudos Urbanos e Regionais

**Sara Raquel Fernandes Queiroz
de Medeiros**
Instituto de Políticas Públicas - IPP
Programa de Pós-graduação em
Estudos Urbanos e Regionais - PPEUR
Universidade Federal do Rio Grande do
Norte - UFRN
Doutora em Arquitetura e Urbanismo

Resumo: Este artigo analisa a transição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) no Brasil, avaliando os impactos dessa mudança na política habitacional, especialmente no que diz respeito ao atendimento à população de baixa renda e à participação institucional. O estudo adota metodologias qualitativas e quantitativas. A revisão bibliográfica e a pesquisa documental embasaram a análise qualitativa das diretrizes, dos objetivos e do desenho de ambos os programas. A análise quantitativa comparou dados de unidades habitacionais contratadas. Os resultados indicam que o PCVA adota uma abordagem mais orientada para o mercado, com ênfase na regularização fundiária e menor dependência de subsídios. Observou-se uma menor participação de movimentos sociais e a centralização das operações comprometeu a ação das instituições locais na adaptação às demandas regionais.

Palavras-chave: Política habitacional; Minha Casa Minha Vida; Casa Verde e Amarela; Inclusão social; Regularização fundiária

EN Social housing in transition: a comparative study between PMCMV and PCVA in the Brazilian urban context

Abstract: This article analyzes the transition from “Minha Casa Minha Vida” Program (MCMVP) to “Casa Verde e Amarela” Program (CVAP) in Brazil, evaluating the impacts of this change on housing policy, especially regarding the low-income population service and the institutional participation. The study adopts qualitative and quantitative methodologies. The bibliographic review and documentary research supported the qualitative analysis of the guidelines, objectives and design of both programs. The quantitative analysis compared data from contracted housing units. The results indicate that CVAP adopts a more market-oriented approach, putting emphasis on land regularization and less dependence on subsidies. Less participation of social movements was observed, and the centralization of operations compromised the action of local institutions on adapting to regional demands.

Key-words: Housing policy; “Minha Casa Minha Vida”; “Casa Verde e Amarela”; Social inclusion; Land regularization

ES Vivienda social en transición: un estudio comparativo entre el PMCMV y el PCVA en el contexto urbano brasileño

Resumen: Este artículo analiza la transición del Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) al Programa Casa Verde y Amarela (PCVA) en Brasil, evaluando los impactos de este cambio en la política de vivienda, especialmente en lo que dice respeto a la atención a la población de bajos ingresos y a la participación institucional. El estudio adopta metodologías cualitativas y cuantitativas. La revisión bibliográfica y la investigación documental sustentaron el análisis cualitativo de las directrices, objetivos y diseño de ambos programas. El análisis cuantitativo comparó datos de unidades habitacionales contratadas. Los resultados indican que el PCVA adopta un enfoque más orientado al mercado, con énfasis en la regularización de tierras y menor dependencia de subsidios. Se observó una menor participación de los movimientos sociales, y que la centralización de las operaciones comprometió la acción de las instituciones locales para adaptarse a las demandas regionales

Palabras-clave: Política de vivienda; Minha Casa Minha Vida; Casa Verde y Amarilla; Inclusión social; Regularización de tierras

FR Logement social en transition : une étude comparative entre le PMCMV et le PCVA dans le contexte urbain brésilien

Résumé: Dans cet article, nous analysons la transition du programme de logement social brésilien Minha Casa Minha Vida (PMCMV) au programme Casa Verde e Amarela (PCVA), tout en évaluant les impacts de ce changement sur la politique du logement, notamment en ce qui concerne le service à la population à bas revenus et la participation de l’agent public. Pour cette étude, nous avons adopté des approches méthodologiques qualitatives et quantitatives. L’étude bibliographique et la recherche documentaire ont soutenu l’analyse qualitative des lignes directrices, des objectifs et de la conception des deux programmes, tandis que l’analyse quantitative a comparé les données des logements prévus. Les résultats indiquent que le PCVA adopte une approche plutôt orientée vers le marché, avec un accent sur la régularisation foncière et une moindre dépendance aux subventions. Nous avons aussi observé la moindre participation des mouvements sociaux et le fait que la centralisation administrative a affaibli l’action des institutions locales concernant leur adaptation aux spécificités régionales.

Mots-clés: Politique du logement ; Minha Casa Minha Vida ; Casa Verde e Amarela ; Inclusion sociale ; Régularisation foncière.

Introdução

O acesso à moradia é uma questão central nas políticas sociais e urbanas no Brasil, onde o déficit habitacional afeta milhões de famílias, especialmente aquelas de baixa renda (Azevedo, 1988; Cardoso; Aragão, 2013; Medeiros, 2010). Ao longo das últimas décadas, sucessivas administrações públicas buscaram enfrentar esse problema por meio de programas habitacionais nacionais. Entre esses programas, o Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Casa Verde e Amarela (PCVA) se destacam como as duas iniciativas mais recentes e abrangentes, cada uma com abordagens distintas para a provisão de moradia social.

A transição do PMCMV (2009 – 2020) para o PCVA (2020 – 2022) em 2020 trouxe mudanças estruturais e operacionais que impactaram não apenas as instituições e os agentes envolvidos, mas também o acesso e a qualidade das habitações disponibilizadas para a população de baixa renda. Enquanto o PMCMV focava em subsídios amplos e em uma gestão descentralizada com vistas à produção de novas moradias, o PCVA preconizou uma estrutura financeira mais dependente do setor privado e um foco maior na regularização fundiária e na melhoria de unidades existentes. Essa mudança de diretrizes levantou questões sobre a continuidade e a efetividade das políticas de habitação social no Brasil, especialmente considerando os desafios de inclusão social e a dinâmica do mercado imobiliário (Couto, 2022).

Este artigo propõe uma análise comparativa entre os dois programas, destacando as mudanças nas diretrizes de atendimento e a resposta das instituições e dos atores envolvidos no processo de implementação. Ao examinar essa transição, o estudo visa esclarecer como as novas abordagens impactam a política habitacional no contexto urbano brasileiro, oferecendo uma visão crítica sobre o papel do Estado e do setor privado na busca por soluções habitacionais sustentáveis e inclusivas.

Este estudo adota metodologias qualitativas e quantitativas para fornecer uma análise sobre a transição dessas políticas habitacionais no Brasil. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a política habitacional no Brasil, com foco nas diretrizes, estrutura e desenho dos programas PMCMV (2009-2020) e PCVA (2020 – 2022). A revisão incluiu obras de referência e

estudos de caso de autores relevantes na área de habitação social e políticas públicas, proporcionando um embasamento teórico para a análise comparativa dos programas. Adicionalmente, foram coletados documentos oficiais, legislações e relatórios de avaliação de ambos os programas, como o Relatório Executivo do Sistema de Habitação (SISHAB), e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação João Pinheiro (FJP). Para avaliar as mudanças entre os dois programas, foram coletados, por meio de bases públicas como a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), dados referentes ao número de unidades habitacionais contratadas e entregues, à segmentação por faixas de renda e à regionalização dos investimentos. As principais limitações do estudo são a dificuldade de acesso a alguns dados financeiros detalhados de ambos os programas e a variação na disponibilidade de informações em diferentes regiões.

Este artigo está organizado em cinco seções. A seção 1 consiste nesta introdução. A seção 2 apresenta a trajetória das políticas habitacionais no Brasil, e os desafios enfrentados para reduzir o déficit habitacional e promover a inclusão social. A seção 3 oferece uma comparação entre os programas Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Casa Verde e Amarela (PCVA), destacando as diferenças em suas abordagens de mercado e atendimento social, bem como os impactos dessas diferenças no acesso à moradia para a população de baixa renda. Em seguida, a seção 4 explora o papel das instituições e dos atores na implementação das novas diretrizes do PCVA, examinando as respostas e adaptações realizadas por essas entidades diante das mudanças nas políticas habitacionais. A seção 5 apresenta as considerações finais, onde se reflete sobre as contribuições e limitações do estudo e se propõem direções para pesquisas futuras sobre políticas habitacionais no Brasil.

A trajetória e impacto das políticas habitacionais no Brasil

As políticas habitacionais no Brasil ganharam relevância no cenário social após a Revolução de 1930, uma estratégia cuja intenção foi legitimar o Estado. Entretanto, os resultados

práticos dessas iniciativas preliminares, concentradas nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e na criação da Fundação Casa Popular (FCP), foram limitados por problemas operacionais e financeiros, que dificultaram seu sucesso (Azevedo, 1988). Em 1964, o governo brasileiro instituiu o Banco Nacional de Habitação (BNH), que, junto ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH), buscava financiar habitações populares. Esse modelo, entretanto, restringia seu acesso às classes médias e altas devido às elevadas taxas de juros e ao direcionamento dos recursos para investimentos mais lucrativos. No entanto, apesar disso, a extinção do BNH em 1986, após duas décadas de funcionamento, deixou um vácuo, enfraquecendo as políticas habitacionais a nível federal (Medeiros, 2010).

A redemocratização (1986) trouxe a descentralização das políticas habitacionais, marcada por fases de dissolução, caos, apatia e confusão (Valença, 2001), especialmente com o enfraquecimento do SFH e o fim do BNH, resultando na sobreposição de interesses empresariais às necessidades sociais. Nos anos 1990, a emergência de discursos neoliberais gerou novas mudanças, e o modelo do SFH foi ajustado às conveniências de mercado, mantendo-se o mecanismo de favorecimento aos setores de renda média e alta (Royer, 2009).

Entre 1986 e 1994, a agenda da habitação foi palco para o desempenho de diversos órgãos na gestão da política habitacional do governo federal, no qual todos traziam uma forte instabilidade política e institucional, o que se deu até a criação do Ministério das Cidades, em 2003 (Cardoso; Aragão, 2013). O Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Habitação, desenvolveu suportes normativos e institucionais da política de habitação, propondo a estruturação do Sistema Nacional de Habitação e da política urbana em geral. Várias ações foram estabelecidas a fim de viabilizar o crescimento na área habitacional paralelamente ao crescimento econômico como: programas, conselhos, medidas fiscais, aprovação de projetos de lei, entre outras. Porém, foi em março de 2009 que o governo lançou, como Medida Provisória nº 459/2009 (Lei nº 11.977/2009), um novo programa habitacional de abrangência nacional com o objetivo de criar condições de ampliação do

mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, o PMCMV.

Com o lançamento do PMCMV, o Brasil presenciou um novo impulso na política habitacional, especialmente para as populações de baixa renda. O programa trouxe benefícios econômicos e sociais, mas também enfrentou críticas a respeito de algumas questões, como a falta de integração com a política urbana, problemas de localização dos empreendimentos e a baixa qualidade construtiva. Em 2020, as questões habitacionais tornaram-se palco para um outro programa, o PCVA, que veio apresentando uma reestruturação das políticas e abrindo novas discussões sobre a continuidade e a efetividade das iniciativas habitacionais. No entanto, após dois anos de sua execução, o programa abriu espaço novamente para o PMCMV, relançado em 2023, que tem como desafio não repetir os erros anteriores e avançar na oferta de moradia digna.

Comparações entre os dois programas (PMCMV e PCVA)

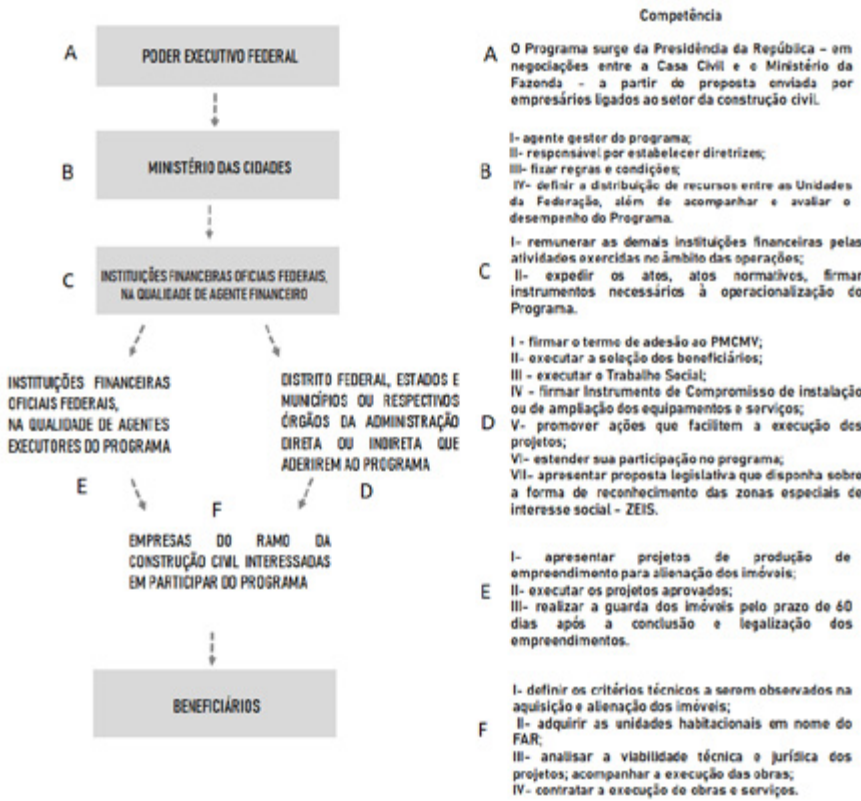
O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi uma iniciativa governamental que, além de enfrentar o déficit habitacional, buscou atender interesses políticos e eleitorais ao se conectar diretamente com a base predominante do eleitorado (Arantes; Fix 2009). Assim como o Banco Nacional da Habitação (BNH), o PMCMV direcionou a questão habitacional em uma perspectiva que envolvia o circuito imobiliário e o poder político. Além da provisão de moradias, com faixas de renda e diretrizes que garantissem que as famílias mais pobres tivessem maior suporte financeiro através de subsídios significativos, o programa tinha uma visão econômica: ao estimular a indústria da construção, criava-se um efeito multiplicador para a economia (Guerreiro, 2020).

A operacionalização do PMCMV foi conduzida por cinco atores interligados: o Ministério das Cidades, sendo este o representante do poder público na escala federal; os governos estaduais e/ou municipais, assim como outros órgãos representantes do poder público na escala local; a Caixa Econômica Federal (CAIXA), como

Essa medida evidenciou uma análise dos dados que foram solicitados pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) à Fundação João Pinheiro em 2021, com base nas estimativas do déficit habitacional brasileiro de 5,876 milhões de moradias entre os anos de 2016 e 2019.

instituição financeira com autonomia administrativa; as construtoras e incorporadoras, representantes do setor privado; e, por fim, os beneficiários. A figura 1 sintetiza essa ótica operacional e a competência imputada a cada um.

Figura 1 – Atores, Instituições e suas competências - PMCMV



Fonte: elaboração própria (2022) com base na Portaria nº465, de 03 de outubro de 2011.

Cardoso e Aragão (2013) destacam limitações importantes no modelo do PMCMV: (i) insuficiente integração com políticas urbanas mais amplas; (ii) ausência de mecanismos para abordar as questões fundiárias; (iii) localização inadequada dos empreendimentos habitacionais; (iv) excessiva priorização de interesses privados; (v) concentração de empreendimentos em larga escala; (vi) deficiências na qualidade arquitetônica e construtiva; (vii) descontinuidade em relação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e perda de controle social na gestão; (viii) desigualdades na distribuição de recursos, exacerbadas pelo modelo institucional adotado.

Essas fragilidades, associadas a transformações políticas e sociais, contribuíram para uma desaceleração progressiva das ações do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

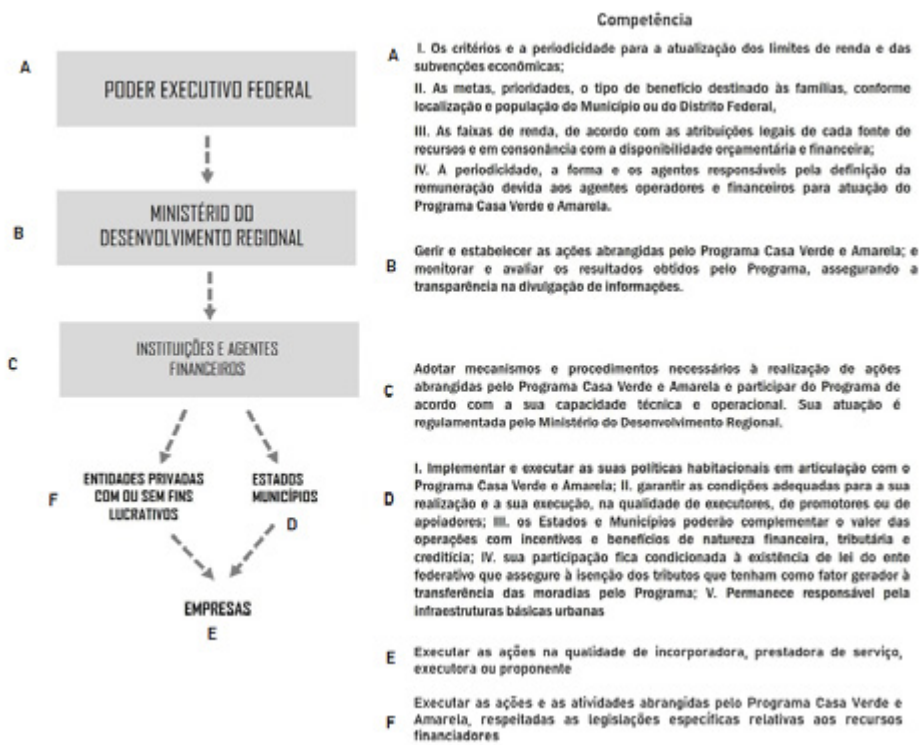
Em 2020, o PMCMV foi substituído pelo “Programa Casa Verde e Amarela” (PCVA), levantando questionamentos sobre a continuidade e a orientação das políticas habitacionais. Para alguns analistas, a nova proposta representou tanto uma reconfiguração do modelo existente quanto uma tentativa de criar uma marca governamental distinta, evidenciando uma “reformulação” de políticas anteriores com a intenção de associar novamente a política habitacional ao crescimento econômico (Observatório das Metrópoles, 2020). Esse contexto remete aos rumos da política habitacional, destacando uma análise interessante de Valença (2001), que associa o fim do PMCMV a um cenário de apatia e confusão semelhante ao vivenciado no final da década de 1970. Esse paralelo remonta ao desfecho do BNH, que resultou em um período de vazio na política habitacional, marcado pela ausência de uma agenda consistente e articulada. Nesse intervalo, prevaleceu um cenário de desorganização, no qual medidas improvisadas e influenciadas por interesses privados aprofundaram a crise habitacional. O encerramento de um programa consolidado e a abertura ao “novo” abriu caminhos para uma reflexão necessária sobre os passos da política habitacional.

O PCVA integrou o plano Pró-Brasil. Um pacote de planos e projetos que prometia a retomada da economia, reunindo iniciativas habitacionais com o objetivo de ampliar o provimento de moradias e atender as necessidades habitacionais da população. O programa apresentou-se com o objetivo de estimular a modernização do setor da construção e a inovação tecnológica, definindo-se como inovador ao propor a inclusão da regularização fundiária e de melhorias habitacionais.

A estrutura do PCVA envolveu atores como o Poder Executivo Federal, o Ministério do Desenvolvimento Regional, as Instituições e Agentes Financeiros, Entidades Privadas com ou sem fins lucrativos, Estados e Municípios, e, por fim, construtoras/empresas privadas. Essa nova configuração refletiu-se em mudanças significativas principalmente na operacionalização, a começar pelo mercado. Segundo Guerreiro (2020), a primeira mudança se dá com relação ao aumento do poder de atuação das imobiliárias e do sistema financeiro a

partir do fortalecimento do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), a segunda é a descentralização da gestão operacional da política, que deixou de ser conduzida exclusivamente pela CAIXA, banco público com expertise e corpo técnico experiente na alocação de recursos a programas habitacionais e na condução da política voltada à população de baixa renda. A figura 2 sintetiza a ótica operacional das instituições e atores do PCVA e a competência designada a cada um.

Figura 2 – Atores, Instituições e suas competências - PCVA



Fonte: Elaborado pelo Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito a partir da Medida Provisória Nº 966/2020

O PMCMV teve um modelo financeiro fortemente subsidiado pelo governo federal, o que garantiu ampla participação de famílias de baixa renda. No entanto, o alto custo de subsídios exigiu grande investimento público. Por outro lado, o formato de atuação do PCVA, pautado no mercado financeiro e nas necessidades do mercado imobiliário, implica uma política que exclui a população que não tem poder de compra. Isso nos

faz refletir sobre a política habitacional implementada após a redemocratização. Essa orientação mercadológica diminuiu a carga fiscal sobre o governo, mas limitou o acesso das faixas de renda mais baixas, que tendiam a depender mais dos subsídios (Bonates, 2007).

Outra questão consiste na alteração da categorização de beneficiários realizada pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Nela se estabelecia a divisão das famílias residentes em áreas urbanas por faixas de renda, que foram substituídas por grupos, agrupados por outros critérios, no Programa Casa Verde e Amarela. O PMCMV, para o incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda familiar bruta de até R\$ 9 mil por mês, distribuiu sua atuação em quatro faixas de renda: Faixa 1 – renda familiar bruta de até R\$ 1.800; Faixa 1,5 – renda familiar bruta de até R\$ 2.600; Faixa 2 – renda familiar bruta de até R\$ 4.000; e Faixa 3 – renda familiar bruta de até R\$ 9.000.

O PCVA trouxe uma nova categorização, com três grupos de renda: o grupo 1, que acomodou as famílias com renda mensal de até R\$ 2.400,00, o grupo 2, agrupou as famílias que possuíam renda mensal de R\$ 2.400,00 a R\$ 4.400,00, e, por fim, no grupo 3 aqueles que obtinham renda mensal de R\$ 4.400,00 a R\$ 8.000,00. Essa mudança afetou diretamente a maior parte da população que sofre com o déficit habitacional (grupo 1), pois tornou incerta a concessão do subsídio que era oferecido pelo PMCMV (faixa 1). De acordo com o quadro 1, é possível observar a sistematização das faixas, teto, juros, recursos e modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa Casa Verde e Amarela.

Quadro 1 - Comparativo entre faixa, teto, juros, recursos e modalidades: PMCMV e PCVA

Programa	Faixa	Teto	Juros	Recurso	Modalidade de atendimento
Minha Casa Minha Vida	Faixa 1	Até R\$1.800,00	Isento	FAR/OGU	Produção Subsidiada
	Faixa 1,5	Até R\$ 2.600,00	5% ao ano	OGU/ FGTS	Produção Financiada
	Faixa 2	Até R\$ 4.000,00	5,5% a 7% ao ano	OGU/ FGTS	
	Faixa 3	Até R\$ 9.000,00	8,16% a 9,16% ao ano	FGTS	
Casa Verde e Amarela	Grupo 1	Até R\$ 2.400,00	4,25% para N e NE; e 4,5 % para as demais regiões	*	→ Produção subsidiada; → Regularização fundiária; → Melhoria habitacional e regularização fundiária; → Produção financiada
	Grupo 2	R\$ 2.400,00 a R\$ 4.400,00	5,25% a 7% para N e NE; e 5,5% a 7% para as demais regiões	*1	Produção financiada; e Regularização fundiária (até R\$ 5.000,00)
	Grupo 3	R\$ 4.400,00 a R\$ 8.000,00	8,16%	*	

Fonte: Elaborado pelo Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito a partir da MP nº 966/2020 e Ministério do Desenvolvimento Regional (2020).

¹ O programa não especifica a fonte de recurso por grupos, apenas apresenta um combinado de linhas de financiamento.

² O programa não especifica a fonte de recurso por grupos, apenas apresenta um combinado de linhas de financiamento.

É interessante observar que no PCVA, diferentemente do que ocorria com o PMCMV, o financiamento voltado para o grupo de interesse social, denominado de Grupo 1, passou a prever/ aplicar juros, promovendo a inclusão de um financiamento com retorno de mercado². É possível detectar, conforme apresentado na tabela 1, que nesse período o déficit habitacional brasileiro apresentou um aumento estimulado especialmente pelo “ônus excessivo do aluguel urbano” e “habitação precária”. Além disso, quando observamos o “déficit Habitacional,” é possível destacar que houve um

crescimento considerável, no decorrer dos anos, do percentual daqueles que recebiam até um salário mínimo. As faixas de renda que apresentaram os percentuais mais expressivos, são justamente aquelas que compõem o maior percentual na antiga categoria faixa 1 do programa MCMV, portanto, as que têm maior necessidade de subsídios para acessar a moradia. Os dados apontam claramente para uma desaceleração do PMCMV, que, como evidenciam os aumentos dos índices habitação precária, coabitação, ônus excessivo de aluguel urbano, foi se tornando cada vez menos efetivo” seja mais simples, direta e adequada.

Tabela 1 - Participação percentual (%) por faixas de renda domiciliar, nos componentes e no déficit habitacional total – Brasil – 2016-2019

Especificação	Renda em SM	Ano			
		2016	2017	2018	2019
Habitação Precária	Até 1	62,6%	66,1%	69,0%	72,3%
	De 1 até 2	22,1%	19,2%	19,2%	17,2%
	De 2 até 3	7,8%	7,4%	6,2%	5,1%
	Mais de 3	7,4%	7,3%	5,7%	5,4%
Coabitação	Até 1	11,0%	11,4%	12,4%	13,2%
	De 1 até 2	20,5%	22,3%	22,4%	22,4%
	De 2 até 3	23,2%	20,3%	21,4%	18,7%
	Mais de 3	45,3%	46,0%	43,8%	45,7%
Ônus excessivo de aluguel Urbano	Até 1	35,9%	36,3%	37,2%	39,2%
	De 1 até 2	45,3%	46,9%	45,7%	45,2%
	De 2 até 3	18,8%	16,7%	17,1%	15,6%
Déficit Habitacional	Até 1	35,2%	37,4%	39,0%	41,5%
	De 1 até 2	33,2%	33,7%	33,7%	32,9%
	De 2 até 3	17,5%	15,3%	15,5%	13,7%
	Mais de 3	14,1%	13,6%	11,8%	11,9%

Fonte: Dados básicos: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016-2019; BRASIL, 2018/2020. Data de extração: 15/12/2018 e 14/11/2020. Elaboração: Fundação João Pinheiro (2016).

A ideia de um programa dedicado a combater o déficit habitacional e ao mesmo tempo alavancar a economia do país implicou caminhos complexos de conflitos e interesses,

e quem sofreu os efeitos dessas disputas foram justamente a parcela central que legitima o programa, a classe de baixa renda. A habitação é o item mais caro da cesta de necessidades básicas do trabalhador, e não será apenas juros mais baixos contribuem na obtenção das moradias para as famílias mais pobres. Este, na verdade, compromete parte dos salários dos trabalhadores e exclui aqueles de renda zero. Assim, para a população de menor rendimento, a moradia necessita não apenas ser financiada, mas sobretudo ser subsidiada pelo Poder Público.

O PMCMV apresentava critérios de seleção baseados em aspectos sociais e de vulnerabilidade, elegendo muitos dos indicadores adotados pelo IBGE e pela metodologia da FJP (utilizada desde 1995), considerada referência entre os estudiosos do campo habitacional e adotada oficialmente pelo Governo Federal. A adoção desses critérios sociais se deu para a seleção das famílias que compuseram o faixa 1, que concentra a maior parte do déficit habitacional no país.

Foram levados em consideração os seguintes fatores: renda, situação de moradia, quantidade de pessoas na família, situação em que a mulher estivesse na condição de responsável familiar, a família que tivesse o benefício do Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC), famílias que tivessem pessoa com deficiência, presença dependente de até 6 anos ou de 6 a 12 anos, presença de idoso na família, dentre outros criados por cada região do Brasil para atender seus problemas locais (Brasil, 2020).

No PCVA, embora os critérios ainda incluíssem uma segmentação por faixa de renda, o programa introduziu variações nas taxas de juros com base na localização geográfica, priorizando as regiões Norte e Nordeste com juros mais baixos. Essa mudança tentou promover maior equidade regional, embora não necessariamente focalizasse questões de vulnerabilidade social (Brasil, 2022).

Um outro ponto que se faz importante destacar refere-se às condicionalidades de acesso ao financiamento pelos que desejavam participar do programa: não possuir outros imóveis no território nacional; estar no CadÚnico do Governo Federal; ser maior de 18 anos ou emancipado. Diferentemente do PMCMV,

que possuía um Manual de orientação para tal processo, no PCVA, nem na medida provisória, nem na lei que instituiu o Programa, especificou como se daria a seleção dos interessados que compõem o grupo de menor rendimento para o recebimento das unidades habitacionais. Apontou-se apenas que, para as contratações de crédito, a aquisição seria nos moldes implementados pelos agentes financeiros, e que os cidadãos interessados deveriam recorrer diretamente às construtoras credenciadas e aos bancos operadores.

A ausência de definição clara sobre o funcionamento das fases da política refletiu, inevitavelmente, uma deficiência na preparação e na estruturação do programa, evidenciando fragilidades. Além disso, a inexistência de orientações formais e normativas para a seleção do programa abriu espaço para arbitrariedades no processo, permitindo que os agentes envolvidos atuassem de maneira discricionária.

Esses agentes, frequentemente, desempenham um papel crucial no acesso da população a direitos e benefícios governamentais, pois são eles que, por meio de sua interação constante com o público, viabilizam o contato com a administração pública (Lotta, 2012). De acordo com Arretche (2001), a discricionariedade da qual esses agentes dispõem pode surgir tanto como um aspecto inerente às funções exercidas por estes quanto como uma resposta à multiplicidade de regras que os pressionam a tomar decisões. Além disso, pode ser resultado de normas incompletas ou ambíguas, bem como das escolhas individuais que impactam diretamente a atuação discricionária. Nesse contexto, a ausência de regras claras representou um risco, e o PCVA demonstrou falhas significativas nesse aspecto.

O PMCMV, impulsionado por metas claras de produção em massa de unidades habitacionais, especialmente nas fases iniciais, gerou um aumento expressivo na construção de moradias para a população de baixa renda. Mas, devido ao grande volume de habitações e divisão de múltiplas faixas de renda, enfrentou desafios de burocracia e atraso nas entregas. Além disso, contribuiu para uma expansão urbana que, em muitos casos, resultou em conjuntos habitacionais periféricos e com pouca infraestrutura, sendo essa uma das grandes críticas ao programa (Cardoso *et al.*, 2022).

Contrastando com a intensidade de produção do PMCMV, o PCVA ao optar por uma redução no volume de novas construções, apresentou uma desaceleração na produção de novas unidades, tendo apostado em uma ênfase maior na regularização fundiária e na melhoria de moradias já existentes. Essa mudança representou uma reorientação que limitou o impacto quantitativo em termos de novas habitações, mas ampliou o foco na qualidade e segurança habitacional para áreas já ocupadas.

O PCVA apresentou-se como uma proposta de regularização e melhorias dentro de áreas urbanas já estabelecidas, prometendo uma maior integração com políticas de urbanização e infraestrutura, embora seus resultados práticos tenham sido limitados (Balbim, 2022). O objetivo era garantir que as moradias estivessem mais próximas dos serviços urbanos e áreas de interesse público, e assim promover uma maior integração socioespacial.

As ações necessárias à regularização fundiária muitas vezes acompanharam ações programáticas de provisão habitacional. O PMCMV, por exemplo, trouxe um capítulo referente à regularização fundiária, uma consequência de inúmeros debates durante as atividades do Ministério das Cidades (MCidade) e do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). Após anos de lutas e reivindicações para que se instituísse, no marco legal brasileiro, uma política sólida de regularização fundiária, por meio da alteração da Lei nº 6.766/1979 ou via proposição de novos estatutos legais, ela foi trazida para dentro do corpo da Lei nº 11.977/2009, que instituiu o PMCMV. A regularização fundiária passou então a ser parte constitutiva de uma política habitacional (Balbim, 2022). Segundo D’ottaviano e Silva (2010), o PMCMV avançou no sentido de delimitar os tipos de assentamento que deveriam ser regularizados e quais seriam os instrumentos adequados à promoção da regularização.

O PMCMV não produziu resultados significativos quanto à regularização dos espaços e entrega de títulos, principalmente pelo fato de o programa de regularização estar atrelado a políticas de urbanização. E, havendo impasses dentro de políticas condicionantes às outras, impossibilitou o bom funcionamento do que se propôs. Por sua vez, o PCVA expandiu seu escopo para incluir a regularização fundiária e melhorias

habitacionais, atendendo às famílias que já possuíam moradia, mas enfrentavam insegurança jurídica. A lógica posta pelo PCVA se instituiu por meio da Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2020, que traz os procedimentos e disposições que regulamentam o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, e da Resolução CCFDS nº 225, de 17 de dezembro de 2020, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS).

As instituições, atores envolvidos e suas respostas às novas diretrizes

A Caixa Econômica Federal (CEF) tornou-se protagonista do cenário habitacional brasileiro após a extinção do BNH, quando as atribuições de gestão do SFH e do FGTS foram deslocadas para ela ao mesmo tempo em que se transferia a normatização e fiscalização do SBPE para o Banco Central (Medeiros, 2010). Com a criação do Ministério das Cidades, a atuação da CEF foi repensada, entretanto, ela foi mantida como operadora de programas habitacionais e de urbanização. É certo que, após alguns anos, o papel da Caixa na política habitacional, principalmente nos programas de moradia de grande porte, ainda reflete uma atuação como agente operador, uma vez que ela monitora e acompanha contratos e a destinação de recursos para os agentes financeiros. Como bem acentua Balbim (2022), a Caixa atualmente comporta-se como um intermediador entre o MDR e a execução financeira, e entre essa última e a prestação de serviços. Além disso, no âmbito do PMCMV, a Caixa também se tornou responsável por gerir beneficiários e famílias contempladas.

O PMCMV deu uma nova visibilidade ao banco, transformando-o em um agente importante a nível local, responsável por dinamizar o programa e promover o elo entre os agentes envolvidos, quais sejam, o governo federal, as empresas, os municípios e beneficiários (Carvalho, 2015). Essa lógica foi incorporada pelo Casa Verde e Amarela, auxiliando de certa forma sua implementação no cenário habitacional. Com a criação do PCVA sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento

Regional (MDR), diversas instituições precisaram adaptar suas operações para seguir as novas diretrizes. A Caixa Econômica Federal, que atuava historicamente como agente operador e principal gestora dos recursos do PMCMV, passou a ter um papel mais centralizado e menos autônomo, transferindo-se parte de sua operação para centros regionais. Essa alteração limitou a capacidade da instituição de adaptar-se às especificidades locais, dificultando a implementação de soluções personalizadas para os problemas que surgiam (Couto, 2022).

É fato que a transição do PMCMV para o PCVA exigiu mudanças locais. Atores municipais e estaduais tiveram que se adaptar, muitas vezes, sem o devido suporte ou alinhamento com o governo federal, a exemplo do que ocorreu com a Secretaria de Habitação do município de Natal (SEHARPE). Segundo a secretária, os novos requisitos financeiros tornaram o programa (PCVA) oneroso para municípios menores, que possuíam menos arrecadação para investir em contrapartidas. Isso demonstrou as dificuldades enfrentadas por governos locais, especialmente em regiões com recursos limitados, para implementar as diretrizes do programa. Outro aspecto relevante é a forma como o processo de construção e entrega das casas passou a ser operacionalizado. Anteriormente, com o suporte técnico presencial, a interação direta entre os agentes tornava o processo mais ágil, já que as particularidades locais eram bem conhecidas. Contudo, com a reestruturação da Caixa após a implementação do PCVA, houve, do ponto de vista administrativo, uma redução de custos relacionados a recursos humanos, infraestrutura e outras áreas. Entretanto, essa mudança trouxe como consequência prática uma perda na qualidade da avaliação dos projetos (Couto, 2022).

As limitações no que diz respeito ao atendimento de demandas específicas também foram sentidas pelos conselhos habitacionais, como o Conselho Estadual de Habitação (CEHAB), que expressou preocupação com a falta de diálogo federativo, pois as novas diretrizes foram implementadas sem discussão com estados e municípios. Essa ausência de colaboração limitou a capacidade desses conselhos de adaptar as políticas habitacionais às particularidades regionais, resultando em uma execução mais rígida e com menor eficácia para atender às necessidades habitacionais específicas de cada área.

Os segmentos populares, organizados em associações de moradores, sindicatos, movimentos sociais, movimentos de moradia, organizações não governamentais, coletivos, fóruns e redes, possuem uma grande contribuição histórica, seja na perspectiva da participação institucional para monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas em espaços e processos, a exemplo dos conselhos e conferências, seja no conjunto das lutas urbanas que ultrapassam a institucionalidade através de atos públicos, formação política, ocupação de terras e edifícios ociosos que não cumprem sua função social, além dos outros variados tipos de manifestações que surgem constantemente (Comaru, 2015).

No PMCMV houve a incorporação, ainda que muito reduzida, do PMCMV-Entidades com a introdução de critérios públicos para a habilitação de entes populares organizados de forma associativa por uma entidade organizadora (associações, cooperativas, sindicatos e outros) que tivessem interesse (experiência e condições técnicas) de produzir habitação, aos quais se dariam concessões de financiamentos com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (Amore, 2015). Isso permitia maior envolvimento de movimentos sociais e organizações comunitárias. Essa modalidade, ao engajar entidades locais, possibilitava um desenvolvimento habitacional mais alinhado com as necessidades específicas das comunidades. No PCVA, essa modalidade foi descontinuada, e o processo tornou-se mais centralizado e padronizado, reduzindo-se o papel direto das organizações locais e movimentos sociais no desenvolvimento habitacional.

Esse ajuste reduziu o protagonismo das organizações populares e afetou diretamente o atendimento das necessidades locais e sociais específicas. O PCVA optou por um desenho construído sem que houvesse o mínimo diálogo com a sociedade civil, a qual teve sua participação excluída da política urbana, processo que se iniciou com a sua extinção, por decreto, do Conselho Nacional das Cidades, no início de 2019. Com a Medida Provisória nº 966/20, que deu início às diretrizes do PCVA, perdeu-se a lógica coletiva da execução do FDS que foi transformada em uma lógica individual e mercantilista.

Considerações finais

A análise da transição entre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) revela que ela se deu com mudanças profundas na política habitacional brasileira e nos mecanismos de acesso à moradia para a população de baixa renda. Enquanto o PMCMV se caracterizou por um modelo de subsídios amplos e uma participação, ainda que reduzida, de entidades comunitárias e movimentos sociais, o PCVA trouxe uma nova abordagem, mais orientada para o mercado e com foco na regularização fundiária, melhorias habitacionais em detrimento da construção de novas unidades, e ausência de participação social.

Essas mudanças refletiram uma adaptação das políticas habitacionais às demandas financeiras e estruturais, que buscavam viabilidade econômica e a redução da dependência de recursos públicos. No entanto, a menor presença de subsídios e a diminuição do protagonismo de movimentos sociais e atores locais comprometeram a efetividade das políticas de habitação social, especialmente para os grupos mais vulneráveis, que historicamente dependem de apoio estatal para obter moradias adequadas.

A resposta das instituições e dos atores locais às novas diretrizes demonstrou desafios significativos implicados na adaptação ao modelo do PCVA, especialmente nas regiões com menos recursos. A centralização de processos e a redução do envolvimento das organizações comunitárias também gerou preocupações quanto à capacidade do programa de atender às necessidades específicas de cada localidade, considerando-se a diversidade regional brasileira.

Conclui-se, portanto, que a transição do PMCMV para o PCVA trouxe avanços significativos em termos de eficiência operacional e viabilidade econômica. Contudo, essa mudança também suscita importantes questionamentos acerca da inclusão social e da continuidade das políticas voltadas para a habitação de interesse social, apontando para a necessidade de um equilíbrio entre eficiência técnica e compromisso com a equidade habitacional.

Referências

Arantes, P.; Fix, M. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Brasil de fato, São Paulo, 31 jul. 2009. Disponível em: Acesso em agosto 2009.

Arretche, M. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: Moreira, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001.

Amore, C. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; Shimbo, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11-27.

Azevedo, S de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

Balbim, R. **Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela**. Revista Le Monde Diplomatique Brasil, Acervo Online, ago. 2020. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/os-tons-de-cinza-do-casa-verde-e-amarela/> >

Balbim, R. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habilitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano**. Texto para Discussão 2751. Brasília: IPEA, 2022

Bonates, M. F. **Ideologia da casa própria sem casa própria: o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB**. 2007. 291 f. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Brasil. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Casa Verde e Amarela atualiza faixas de renda e reduz juros para financiamento de imóveis: subsídios federais também foram ampliados, contribuindo com a redução do valor de entrada das famílias**. Brasília, DF: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 22 jul. 2022. Disponível em: < <https://www.gov.br/mdr/pt-br/ultimas-noticias/casa-verde-e-amarela-atualiza-faixas-de-renda-e-reduz-juros-para-financiamento-de-imoveis> >. Acesso em: 15 nov. 2024.

Brasil. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre a política habitacional urbana e rural e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 jul. 2023. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm >. Acesso em: 15 nov. 2024.

Cardoso, A. L.; Aragão, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In:

CARDOSO, A. L. **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66

Cardoso, A. L.; Beltrão, A.; D'Ottaviano, C.; Ximenes, L. A. Jaenisch, S. T.; Velasco, T. Habitação social, reforma urbana e direito à cidade: desafios e alternativas. In: Ribeiro, L. C. de Q. (org.). **Reforma urbana e direito à cidade**: questões, desafios e caminhos. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Cap. 3. Carvalho, H. A. **A Caixa Econômica Federal como agente da**

política habitacional: um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba. 2015. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015. Acesso em: 2021-05-13.

CCFDS. Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. **Resolução no 219, de 29 de março de 2018.** Altera o Anexo da Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016, que aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades

Comaru, F. **Territórios urbanos precários:** perspectivas em novas e velhas lutas e pedagogias. Relatório técnico preparado para a Oxfam Brasil. São Paulo, 2015.

Couto, Ana Emília da Silva. **Qual é a cor da minha casa? Velhos ou novos paradigmas na provisão de moradia.** 2022. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

D'Ottaviano, M. C.L.; Silva, S.Q.L ... Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. ja/ju, p. 201-229, 2010. Acesso em: 4 de junho de 2022.

Guerreiro, I. A. **Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento.** Disponível em: <https://passapalavra.info/2020/08/134088/>. Publicado em 31 de ago. 2020.

Lotta, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas.** Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

Medeiros, S. R. F. Q. BNH: outras perspectivas. **Anais.** 1ª. Conferência Nacional De Políticas Públicas Contra A Pobreza A Desigualdade. Natal. 2010. Disponível em: <http://www.cchla.>

ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf. Acesso em 25 de julho de 2021.

Observatório das metrópoles. **Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal.** Boletim Semanal do Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro, v. 649, n.p. de 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/boletins/boletim-649/>. Acesso em 20 de maio de 2021.

Rolnik, R.; Iacovini, R.F.G.; Klintowitz, D. **Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR), v. 16, n. 2, p. 149-165, 2014.

Royer, L. O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** 2009. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

Valença, M. M. **Globabitação.** Sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

Agradecimentos:

Este artigo é fruto de pesquisa com financiamento do CNPq, processo 310674/2021-2, e foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes), Código de financiamento 001.