

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21**

Isabella dos Santos Almeida

**TRAJETÓRIA RECENTE DE POLÍTICAS FEDERAIS DE HABITAÇÃO: DO
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA AO PROGRAMA CASA VERDE
E AMARELA**

**Porto Alegre
2021**

Isabella dos Santos Almeida

**TRAJETÓRIA RECENTE DE POLÍTICAS FEDERAIS DE HABITAÇÃO: DO
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA AO PROGRAMA CASA VERDE E
AMARELA**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Orientador(a): Prof. Dr. Guilherme Dornelas Camara

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Carlos André Bulhões Mendes

Vice-reitora: Profa. Dra. Patrícia Helena Lucas Pranke

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21

Coordenador Geral: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador de Ensino: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Almeida, Isabella dos Santos Almeida

Trabalho de Conclusão de Curso da Especialização em Administração Pública no Século 21UAB/UFRGS / Isabella dos Santos Almeida. – 2021.

Orientador(a): Prof. Dr. Guilherme Dornelas Câmara;
Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2021.

1.ABNT. 2. Monografia. 3.Gestão Pública. I. Câmara, Guilherme Dornelas. Trajetória recente de políticas federais de habitação: do Programa Minha Casa Minha Vida ao Programa Casa Verde e Amarela

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

Atenção: a Ficha Catalográfica poderá ser elaborada gratuitamente pela ferramenta que a UFRGS dispõe: <http://www.ufrgs.br/bibfbc/servicos/ficha-catalografica>

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Isabella dos Santos Almeida

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DA ESPECIALIZAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO 21**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública no Século 21.

Aprovada em _____ de _____ de 2021.

Banca Examinadora

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Orientador(a): Guilherme Dornelas Câmara

RESUMO

Este trabalho busca analisar as potencialidades e limitações do Programa Casa Verde e Amarela em comparação com o anterior Programa Minha Casa Minha Vida. Pretende-se, dessa forma, analisar quais as previsões perspectivamente positivas ou negativas do referido programa sob a luz de uma noção ampla e complexa de direito social à moradia, que abrange a dimensão física de uma construção/espço para se morar, mas também sua dimensão social e urbana de direito à cidade, demandando essa dimensão o acesso a serviços, equipamentos e infraestrutura pública, a proximidade e facilidade de acesso a áreas centrais e facilidade de deslocamento pela cidade e inclusão produtiva. Para esse desiderato, foi realizada a análise da literatura acadêmica, destacando-se que, especificamente sobre efeitos e resultados concretos do Programa Casa Verde e Amarela, pouca produção acadêmica disponível foi encontrada, em decorrência da recência da instauração do referido programa. Apesar disso, em perspectiva é possível realizar uma análise crítica sobre a continuidade de um padrão segregador de provisão habitacional de interesse social e que coloca questionamentos sobre o quanto de fato será eficaz para a satisfação ao direito de moradia.

Palavras-chave: Política habitacional. Direito à moradia. Programa Minha Casa Minha Vida. Programa Casa Verde e Amarela.

RECENT TRAJECTORY OF HOUSING POLICIES: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA TO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

ABSTRACT

This work seeks to analyze the potential and limitations of Programa Casa Verde e Amarela in comparison with the previous Programa Minha Casa Minha Vida. It is intended, in this way, to analyze which are the positive or negative perspectives of the referred program in the light of a broad and complex notion of social right to housing, which covers the physical dimension of a building / space to live, but also its dimension social and urban rights to the city, this dimension demanding access to services, equipment and public infrastructure, proximity and ease of access to central areas and ease of movement around the city and productive inclusion. For this purpose, an analysis of the academic literature was carried out, highlighting that, specifically on the effects and concrete results of Programa Casa Verde e Amarela, little academic production was found, due to the recent introduction of the aforementioned program. Despite this, in perspective, it is possible to carry out a critical analysis of the continuity of a segregating pattern of housing provision of social interest, which raises questions about the fact that it will be effective in satisfying the right to housing.

Keywords: Housing policy. Right to housing. Programa Minha Casa Minha Vida. Programa Casa Verde e Amarela.

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 - Síntese dos artigos revisados.....	22
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 MORADIA, UM DIREITO SOCIAL.....	11
3 LUTAS SOCIAIS PELO DIREITO À MORADIA.....	14
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	20
5 DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA AO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA.....	23
6 CONCLUSÃO.....	32
REFERÊNCIAS.....	34

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia se reveste de uma complexidade que muitas vezes não é devidamente apreciada e contemplada pelo poder público em suas ações e prioridades estatais.

Prova disso é a trajetória de ações estatais direcionadas à questão habitacional como um problema urbano – isso, se observado apenas o sec. XX, de forma paralela e congênita ao processo de urbanização -, a qual nos permite visualizar como o necessário provimento habitacional com não foi tratado como uma política pública, mas sim como um gatilho de movimentação de política econômica (MARICATO, 2013).

Esse Trabalho propõe-se focar o estudo nas potencialidades ou limitações da transição de políticas públicas habitacionais federais em curso no momento, qual seja, os impactos ao direito à moradia com a alteração do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA).

Considerando a recente aprovação do Programa Casa Verde e Amarela, serão buscados os dados porventura já coletados e sistematizados pela academia acerca do assunto, de forma a não se pretender uma análise exaustiva do tema, porém dedutível da literatura até o momento disponível.

O propósito do trabalho se justifica pela importância que se pode denotar de uma moradia digna à realização do indivíduo (GAMALHO, 2014), sobretudo no cenário atual de pandemia viral em que a tônica de solução sanitária corresponde ao isolamento social e em que o espaço de moradia corresponde, ainda com mais intensidade, ao ambiente de existência do indivíduo.

Já anteriormente ao cenário atual pandêmico, no entanto, o déficit habitacional brasileiro evidencia a urgência do assunto nos termos trazidos por Cardoso (2006), no sentido de que

do déficit total, cerca de 30% estão concentrados nas dez principais regiões metropolitanas, correspondendo a 1.950.000 unidades. Nestas áreas, 65% do déficit corresponde à coabitação familiar, 21% ao ônus excessivo com pagamento de aluguel e quase 10% à habitação precária. (CARDOSO, 2006, p. 88)

Paralelamente ao já conhecido déficit habitacional brasileiro, mesmo no atual período de crise sanitária por que o país passa, surpreendentemente houve a continuidade de remoções forçadas de famílias, e até um aumento em períodos específicos acompanhados pelo Observatório de Remoções (2020), o que ilustra a falta de definição clara de prioridades do poder público em termos de

ações governamentais em prol do direito à moradia em pleno cenário de pandemia.

A partir do exposto, o problema de pesquisa é: **Considerando o direito social à moradia, quais as continuidades e rupturas que a academia vislumbra entre os programas federais Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde e Amarela?**

Assim, a oportunidade e importância do estudo no cenário atual se mostram marcadamente justificadas pela difundida problemática de habitação social brasileira, sendo premente a iluminação dos direitos da população necessitada/beneficiária de habitação social em face da recente transição do Programa Minha Casa Minha Vida para o Programa Casa Verde e Amarela.

Para responder ao problema de pesquisa, o trabalho está organizado da seguinte maneira: no primeiro capítulo é exposta a sedimentação teórica do direito à moradia como um direito social, com toda sua complexidade e amplitude; no segundo capítulo o curso histórico de lutas sociais pelo direito à moradia é percorrido, com o intuito de serem expostas suas facetas e assimilação de noção de direito à moradia a ser demandado; em seguida, é feito um repasso pelo curso de políticas habitacionais brasileiras e uma análise mais detida na transição do Programa Minha Casa Minha Vida para o Programa Casa Verde e Amarela – esse último o foco pretendido pelo trabalho.

2 MORADIA, UM DIREITO SOCIAL

Antes de apresentar o escopo propriamente do trabalho, é importante ter-se assentado que a variável do problema correspondente ao acesso a uma moradia digna, desde sempre e sobretudo com o processo de urbanização, correspondeu a um direito caro e essencial para o preenchimento da dignidade humana, já que o acesso a uma moradia confere dignidade ao indivíduo, dignidade que é projetada no lugar em que se habita (GAMALHO, 2014).

Mais objetivamente no aspecto jurídico, o direito à moradia foi insculpido como direito social em sede constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 26/00, figurando no rol dos direitos fundamentais sociais do art. 6º da Constituição Federal de 1988.

Essa alçada constitucional do direito à moradia lhe positiva uma tutela de proteção no ordenamento jurídico interno, embora antes disso não deixasse de ser considerado um direito humano inerente ao indivíduo e protegido internacionalmente, como indica Sarlet (2012, p. 35-36):

o termo “direitos fundamentais” se aplica par queles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado, ao passo que a expressão ‘direitos humanos’ guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).

Pode-se dizer que o alcance do *status* constitucional social do direito à moradia – fruto de um processo de consolidação social como tal –, assim como os demais direitos sociais, também coloca uma marca na superação de uma perspectiva estritamente liberal do Estado (BARROSO, 2020).

Esse marco coloca ao Estado compromissos prestacionais em sua agenda política, de forma a se propor ações direcionadas à melhoria das condições de vida da população, com uma atenção específica, por exemplo, para camadas sociais menos favorecidas, de forma não individual, mas coletiva:

Direitos sociais estão ligados à superação das falhas do mercado, à proteção contra a pobreza e à promoção de justiça social. Seu objetivo é assegurar aos indivíduos vida digna e acesso às oportunidades em geral. Idealmente, são direitos que devem ser satisfeitos, não por prestações individuais, mas por serviços públicos de qualidade disponíveis para todos. O reconhecimento e

a exigibilidade dos chamados direitos sociais constituem uma das questões mais tormentosas do direito constitucional contemporâneo. BARROSO, 2020, p. 518)

Além disso, é importante a menção de Sarlet (2012) de que a efetivação do direito social à moradia digna não se resume à moradia própria ou à propriedade, mas sim de que o direito à propriedade tem sua medida de projeção de dignidade da pessoa por sua dimensão social de concretização, intimamente atrelado a um mais amplo e abrangente direito à cidade.

Internacionalmente, o direito à moradia foi consagrado como direito social pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas em 1966 e, sob o prisma dessa definição internacional o comitê responsável pelo Pacto indica a necessidade de que

este direito deve ser interpretado de forma ampla, no sentido de garantir que todas as pessoas tenham acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, com dignidade e saúde. Ainda, o Comitê explicitou sete elementos que devem ser respeitados para que a moradia seja qualificada como adequada: a) segurança legal da posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; c) custo acessível; d) habitabilidade; e) localização; e f) adequação cultural. (ALFONSIN, 2016, p. 443-444)

Para além da noção jurídica positivada de direito social, a discussão sobre o direito à moradia - e o direito à cidade em si - como direito social traz à tona o embate não necessariamente atual entre a ótica universalizante dos direitos sociais em contraposição de forma abismal à acomodação de direitos na ótica neoliberalizante (TELLES, 1999).

Essa dificuldade de acomodação e de legitimação de direitos sociais nesse embate se dá sob operações simplificadoras de oposições tais como Estado e seus serviços *versus* mercado e modernidade (TELLES, 1999), numa configuração que retira a importância e a necessária litigiosidade do poder de fala no cenário político de sujeitos antes silenciados e que agora teriam o condão de interagir na deliberação política.

Nesse sentido, Telles (1999) situa os direitos sociais a partir da presença desses novos sujeitos que conferem um sentido mais forte para a alteridade política para além da consideração liberal de reconhecimento de diferenças.

Tal perspectiva de direitos se mostra imprescindível para o alargamento de horizontes da pluralidade social e política e para o aprofundamento do âmbito de intervenção política do Estado, um panorama que acaba por imprimir

um caráter transgressor a essa perspectiva de direitos sociais.

A perspectiva de direitos sociais como transgressora tem o condão de retirar uma noção de gerenciamento meramente técnico de um problema social e de conferir voz aos sujeitos dos direitos enunciados e sobre os quais lhe dizem respeito, "(...) que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação política." (TELLES, 1999, p. 1980).

Esse caráter de transgressão se mostra ainda mais evidente com o cenário de situação de direitos como um todo que se verifica:

É sob esse prisma, da dimensão transgressora da palavra, que se pode talvez avaliar o efeito devastador da corrosão dos direitos em curso no país. As possibilidades do campo democrático construído nos últimos anos parecem, hoje, na segunda metade da década de 90, desafiadas por um projeto conservador que já se traduz em práticas reais, no qual a neutralização da dimensão ética da justiça e da igualdade em nome dos critérios de eficácia e racionalidade técnica da economia, assa pela imposição de uma ordem pública subtraída das esferas políticas de representação, negociação e interlocução. (TELLES, 1999, p. 186)

O direito à moradia visto sob essa perspectiva de direito social transgressor justamente visa trazer para o lugar de discussão uma que desafia as práticas e objetivos de políticas públicas estatais em prol da satisfação desse direito a quem não tem condição de provê-lo por si próprio.

Falar em direito à moradia como direito social transgressor implica em falar necessariamente de um direito amplo e que abarca uma gama de necessidades e estratégias de provimento, sendo por isso tratado como

um direito social complexo e multifacetado, cuja garantia exige a construção de habitações suficientes para todos, devendo o Estado apoiar iniciativas pessoais (designadamente "autoconstrução") ou cooperativas, estimular e controlar a atividade das empresas privadas de construção e lançar iniciativas públicas de construção (SILVA, 2010, p. 377)

Dessa forma, sendo premente a imprescindibilidade do direito social à moradia para a esfera de existência e significação do indivíduo, assim como a gradual assimilação da noção do direito à moradia em toda sua amplitude e a tendência neoliberalizante do Estado, sua reivindicação no cenário brasileiro se deu no cenário brasileiro por meio de lutas e conquistas graduais, sobretudo após a redemocratização, algo que será explanado no tópico seguinte.

3 LUTAS SOCIAIS PELO DIREITO À MORADIA

Realizando-se breves considerações sobre a dinâmica das reivindicações pelo direito à moradia, é comum a abordagem do direito à moradia enquanto um objeto de posse e no *quantum* de sua desigualdade e, como aponta Spink (2020), muito menos comum sua abordagem a partir da habitabilidade.

Historicamente

os psicólogos e as psicólogas adentram essa seara na primeira metade do século XX em virtude de uma demanda social particularmente europeia: a necessidade de reconstruir os ambientes assolados pelos bombardeios da Segunda Guerra Mundial. Essa demanda exigiu que arquitetos e engenheiros buscassem compreender a relação entre o comportamento humano e o espaço físico para planejar melhor da melhor maneira possível a restauração das cidades (SPINK, 2020, p. 2)

Atenta-se que esse prisma de habitabilidade do direito à moradia se coaduna com a perspectiva transgressora (TELLES, 1999) de direito social que se visa focar no trabalho, buscando-se uma conjugação que considere a satisfação global desse direito complexo.

Também, como consideração relevante para o prosseguimento do curso histórico das lutas sociais em prol do direito à moradia, tem-se que o desenvolvimento do sistema capitalista de produção indissociavelmente imprimiu traços característicos à demanda pelo direito à moradia e à sua forma de reivindicação.

Nesse sentido, o caminhar do capitalismo industrial imprime à estrutura do espaço urbano uma crescente dissociação entre moradia e trabalho, de forma que o antes artesão agora se torna operário e

ele passa a consumir produtos produzidos fora de seus espaços de morada (prontos ou industrializados); e a circular por ambientes separados: a fábrica (local de trabalho); mercados/lojas/vendas (local de consumo); e um outro local onde estabelece sua residência, alojamento, casa (local de moradia); separados funcionalmente e espacialmente no contexto urbano. Isto é, acontece um duplo movimento de separação e especialização dos espaços, no qual os locais de trabalho/produção já não são mais os da vida doméstica (HELENA, 2019, p. 958)

Também nesse processo é indissociável o caráter de gênero que se imprime à noção de direito à moradia e de necessidade de habitabilidade. Isso, porque a

divisão sexual do trabalho acaba por escancarar ainda mais as dicotomias de gênero por meio da hierarquização entre o trabalho doméstico – relegado às mulheres – e o trabalho produtivo – assumido pelos homens (HELENA, 2019).

Assim, nesse curso de separação de ambiente público e trabalho produtivo masculino e ambiente privado e trabalho doméstico feminino a percepção e necessidade sentidas pelo gênero feminino é marcadamente mais crítica e dificultada pelas desigualdades estruturais de gênero.

Especificamente na mencionada perspectiva de habitabilidade

a moradia significa muito mais que um abrigo ou uma mercadoria, é um espaço essencial de proteção de si e de manutenção daqueles dependentes de seus cuidados. O valor de uso da moradia para o gênero feminino envolve particularidades que elevam sua importância para muito além de seu valor de troca (HELENA, 2019, p. 957)

Apesar dessa necessidade diferenciada e mais acentuada de habitabilidade impressa ao gênero feminino, essa problemática foi desconsiderada pelo urbanismo

– tipicamente masculino - das cidades industriais, de forma que

As intervenções urbanas, o urbanismo e o planejamento urbano e territorial são constituídos de modo a auxiliar a produção capitalista (o fluxo de mercadoria, a circulação de trabalhadores e o lucro); e não o bem-estar cotidiano de seus habitantes. (HELENA, 2019, p. 960)

Assim, toda essa incursão na generificação da perspectiva de habitabilidade foi realizada com o intuito de destacar aspectos importantes que felizmente passam a ser mais observados nas lutas sociais pelo direito à moradia na atualidade (HELENA, 2019).

Dentre esses aspectos pode-se destacar como uma demanda assumida pelas lutas sociais à moradia a garantia da posse por meio da titularidade feminina, o que permite às mulheres um empoderamento, autonomia econômica, transformação de sua relação com o espaço público e político e proteção à sua integridade física (HELENA, 2019) – esse último aspecto decorrente da marcante violência perpetrada contra mulheres em seu ambiente doméstico.

Para encerrar o caráter generificado da luta social à habitação mundialmente o direito à habitação sob a ótica feminina possui pontos fundamentais para a perfectibilidade do direito à moradia para as mulheres:

habitabilidade (condições de habitação adequadas); disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural (“a forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos

moradores e moradoras”) (ibid, p. 18); não discriminação e priorização de grupos vulneráveis (“idosos/as, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais, etc”) (ibid., p. 20); custo acessível (...) (HELENA, 2019, p. 963)

Para além desse aspecto de generificação da segregação socioespacial, como um todo e, sobretudo no caso brasileiro, é possível a ocorrência conjunta de uma série de fatores no desenrolar urbano que criou uma “ideologia do habitat”, em que a separação das funções entre casa e trabalho nas cidades se somam o espraiamento urbano e à precaridade crítica de espaços residenciais das classes menos favorecidas (HELENA, 2019).

Nesse sentido, houve um processo de hierarquização de espaços urbanos, pela separação entre espaços produtivos e espaços residenciais, com uma suburbanização dos operários e “Em resultado, aconteceu o afastamento do proletariado da cidade e a sua consequente perda do sentido de vida urbana, fazendo a sua “consciência urbana” se dissipar” (HELENA, 2019, p. 961).

Conforme mencionado acima, as lutas sociais pelo direito à moradia no Brasil passaram a ocorrer com o fim do período de ditadura militar no Brasil,

(...)quando acontecem as primeiras ocupações organizadas de terra, os primeiros movimentos de luta pela urbanização e regularização fundiária nas favelas e o nascimento do movimento dos sem-terras urbanos(...) (HELENA, 2019, p. 962)

Assim, uma das principais formas de lutas sociais por moradia atualmente no Brasil tem sido as ocupações de terrenos ou de imóveis vazios, forma que combina a moradia possível em meio ao déficit habitacional com a resistência à inação – ou inação ineficiente – dos governos na provisão habitacional.

Ou seja, a luta pelo direito à cidade se estrutura por uma lógica que busca remediar e converter o curso urbanizador segregador, de forma que “o direito à cidade surgiria, portanto, como contrário à alienação provocada pela urbanização segregadora” (HELENA, 2019, p. 967).

Com a assunção dessa demanda mais ampla de direito à moradia, captado pelo direito à cidade como um todo - a seus equipamentos e comodidades urbanas – “os movimentos de moradia deram um passo fundamental quando passaram a reivindicar programas habitacionais nas áreas centrais das cidades, ocupando prédios vazios” (HELENA, 2019, p. 968).

Os movimentos sociais também passaram a se conscientizar e a incluir em suas pautas de luta por moradia a intrincada necessidade de associação de políticas públicas habitacionais a outras prestações sociais estatais que considerem e contemplem o direito à moradia como um direito amplo à cidade e suas gama de necessidades para uma vida urbana de fato digna.

Com isso

Esse tipo de formulação reafirma a constatação da necessidade de associar o acesso à moradia a programas de inserção produtiva, condição necessária à garantia de que o morador possa ter, de fato, acesso à moradia, aos serviços públicos e à terra urbana. Apesar das diferenças político-ideológicas entre as várias lideranças do Movimento de Luta pela Moradia, é amplo o reconhecimento da necessidade de associar a política habitacional a programas de geração de trabalho e renda. (SANTOS *et al*, 2014, p. 728)

Nesse ponto, os movimentos sociais por moradia têm especialmente um poder catalizador de indivíduos que enxergam a política como causa e solução de problemas sociais (TOMIZAKI *et al*, 2016), ao mesmo que, a esses indivíduos que se encontram nas margens do espectro social, conferem um deslocamento de perspectiva:

No entanto, a militância no MTST permitiu que, em alguns aspectos, esse grupo se deslocasse objetiva e subjetivamente dessa posição social, e isso não se deu somente pelo acesso à “casa própria”, mas, sobretudo, pelos efeitos duráveis do engajamento político, que, por sua vez, não depende do pertencimento a uma classe social específica. (TOMIZAKI *et al*, p. 940, 2016)

O efeito de movimentos sociais, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores sem Teto, incute ao indivíduo um status de sujeito de direito, ao mesmo tempo em que a experiência comunitária vivenciada em uma ocupação, por meio de comissões coordenadas, decisões semanais coletivas, entre outros (ABDALA; MISOCZKY, 2016), proporciona a esse indivíduo uma referência de afeto e organização muitas vezes nunca antes conhecida.

Além doo efeito individual dos envolvidos diretamente na luta por moradia, os movimentos sociais por moradia, a exemplo de ocupações capitaneadas pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vila e Favelas, também têm o condão de dinamizar a lógica cotidiana das localidades diretamente envolvidas.

Isso, porque uma ocupação urbana organizada traz à tona as contradições existentes e os conflitos potenciais de lutas de classe, de forma ser repensado o sentimento dos moradores do bairro sobre aspectos variados (ABDALA; MISOCZKY, 2016).

Assim, esse engajamento referenciado por movimentos sociais de lutas por

moradia no cotidiano de localidades urbanas – centrais, sobretudo – assimila a crítica lefebvriana de questionamento de novas formas sociais de produção de espaço, as quais desafiam a vigente e limitante forma de relações de propriedade e produção (ABDALA; MISOCZKY, 2016).

Em meio ao atual cenário neoliberal de mercantilização das cidades, as ações organizadas e de educação sobre a necessidade de lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade, em si, possuem o condão de incitar os envolvidos/necessitados e também de provocar um processo de desalienação (ABDALA; MISOCZKY, 2016) dos tocados por essa realidade exposta, o que evidencia a essencialidade de movimentos sociais na persecução pelo direito social à moradia.

Embora os níveis de politização e de catalização em movimentos sociais sejam desiguais em função direta com a classe social, instrução e capital cultural, essa percepção de desigualdade abissal também permite o vislumbre da potencialidade política que classes sociais mais pobres e mais afetadas pelo déficit habitacional possuem nessa luta social (TOMIZAKI *et al*, 2016) pela conquista de protagonismo de direitos.

Especificamente em relação a mais recente política pública habitacional desenvolvida por meio do Programa Minha Casa Minha Vida – o qual será mais aprofundado adiante –, os movimentos sociais de ocupação urbana colocam como implicações necessárias

(i) avançar na implantação dos instrumentos de gestão urbana, capazes de tornar realidade a segurança da posse, com especial ênfase na construção de uma política fundiária, com a ocupação prioritária de vazios urbanos e regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social, capazes de se contrapor à lógica de acumulação e periferização urbana e de aumentar a oferta de terras para o mercado urbano de baixa renda; (ii) construir uma política de prevenção de despejos e institucionalizar medidas contra despejos forçados; (iii) implementar os mecanismos, já instituídos, como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, com o objetivo de viabilizar a recuperação da mais-valia urbana, fruto dos investimentos públicos no espaço urbano. (SANTOS *et al*, 2014, p. 730)

Arrematando-se a noção assumida pelas lutas sociais ao direito à moradia como um direito que vai além da disposição de um teto ou espaço físico para morar, o direito à moradia tem se mostrado como um polo essencial de mobilização popular, mas prevalece a noção de que é

A moradia é, assim, apenas o começo necessário (e fundamental) para que tenhamos o endereço para nos dirigirmos. Daí podemos conseguir trabalho, podemos conseguir o salário para nos mantermos. Mas para se ter cidadania e dignidade não é só

necessária moradia digna, não é só necessário salário digno, são necessários ainda saúde, educação, transporte, lazer. (SILVA, 2000, p. 166)

Dessa forma, pode-se dizer que as lutas sociais pelo direito à moradia seguiram um percurso de consolidação da noção de direito à moradia como um direito ainda mais complexo e abrangente, entendido como um direito à cidade como um todo.

Também, a marca congênita de segregação socioespacial generificada faz incluir na pauta das lutas sociais a especial necessidade e dificuldade experimentadas pelo gênero feminino, bem como um leque de necessidades sociais para a integral perfectibilização do direito social à moradia em todo seu espectro de dignidade ao indivíduo.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este é um Trabalho qualitativo, descritivo, baseada em dados secundários. Por meio de pesquisa bibliográfica, propõe-se a análise interlocucional de vários livros, textos e notícias relacionadas à temática escolhida.

Ademais, também foi feito uso de uma pesquisa documental de dados serem extraídos de censos governamentais e/ou de instituições de estudo/ensino, considerando a falta de sistematização de dados oficiais específicos sobre o estudo pretendido.

Ainda, a pretensão de análise documental deriva da atual configuração de acesso à informação e à coleta/produção de dados, numa situação de acesso físico dificultado, de forma a se primar por uma análise do repertório documental e acadêmico atualmente disponível sobre o tema.

A persecução do objetivo do trabalho se pauta por uma revisão narrativa (ROTHER, 2007), uma vez que foi analisada a literatura acadêmica disponível sobre o tema, sob uma ótica crítica com vistas ao objetivo do trabalho.

As produções acadêmicas encontradas e analisadas foram buscadas nas diversas plataformas disponíveis de pesquisa acadêmica, notadamente o Repositório Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Lume), o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Periodicos.CAPES), Scientific Electronic Library Online – Brasil (SciELO), assim como o Google Acadêmico.

Com o propósito de análise da mais recente transição de política pública habitacional, as buscas realizadas especificamente sobre isso tiveram como descritores primeiramente “Programa Casa Verde e Amarela” e, na sequência e em combinação, também o descritor “programa habitacional”, sendo selecionados para leitura seis artigos acadêmicos que conglobam esses descritores e que tangem de alguma maneira os objetivos de pesquisa afetos ao propósito do trabalho.

Além desses descritores, foi feito um recorte temporal para análise, para que o trabalho analisado de alguma forma privilegiasse as mais recentes previsões e alterações no cenário habitacional, especialmente considerando a edição da Medida Provisória nº 996/2020, em agosto de 2020, que inicialmente instituiu o Programa Casa Verde Amarela via medida provisória.

Desses artigos em específico, três deles não foram utilizados na análise do

trabalho, uma vez que possuíam menção genérica ao Programa Casa Verde Amarela e/ou repetia teve resultados já debatidos ao longo do trabalho e/ou apenas descrição do novo programa, sem acréscimos/análises para além do que o texto legal já enuncia.

Assim, os artigos revisados mas não analisados, assim como seus respectivos motivos para não utilização, foram:

- “Instrumentos da política urbana brasileira em planos diretores: Campos do Goytacazes, 2008 e 2020”, publicado na Revista Perspectivas Online: Humanas e Sociais Aplicadas, em junho de 2021 (ABREU *et al*, 2021). O objetivo do artigo foi analisar a aplicabilidade da política urbana por meio do Plano Diretor em Goytacases, mostrando como resultado uma previsão de instrumentos de política urbana meramente burocrática e sem concretude no planejamento municipal. Houve apenas uma menção ao novo Programa Casa Verde e Amarela, sem aprofundamentos ou novas contribuições para o trabalho.

- “Levantamentos de Manifestações Patológicas em Edificações de Interesse Social”, publicado na Revista Boletim do Gerenciamento, publicado em setembro de 2020 (SANT’ANA *et al*, 2020). O objetivo do artigo foi levantar ocorrências construtivas patológicas do Programa Minha Casa Minha Vida em algumas cidades, mostrando como resultados o desrespeito a fases do processo construtivo, além de falta de mão de obra, o que culminaria na ausência do padrão de qualidade para a habitação popular. Houve um comentário sobre as novidades previstas para o Programa Casa Verde e Amarela, mas foram pontuais e apenas repetiam pontos já discutidos no trabalho.

- “Habitação de Interesse social: origem e estratégias”, apresentado no XXV Seminário Interinstitucional de Ensino, Pesquisa e Extensão, em abril de 2021 (CEZAR *et al*, 2021). O objetivo do trabalho foi elucidar questões da evolução de políticas públicas e de embasamento um projeto de pesquisa para uso de energia fotovoltaica, tendo apresentado como resultado a constatação da produção em massa de habitação, o que contribui para a segregação social. Embora o trabalho tenha mencionado as inovações do Programa Casa Verde e Amarela, os objetivos e resultados se apresentaram como muito genéricos e pouco conclusivos para o trabalho.

Os artigos efetivamente utilizados e analisados foram:

Tabela 4.1 – Síntese dos artigos revisados

Autoria	Título	Objetivo
Abdala; Misoczky (2016)	Lanceiros Negros fighting for the right to housing: urban squatting at Porto Alegre, Brazil.	Apresentar a luta ocorrida na Ocupação Lanceiros Negros sob a luz da crítica teórica de Henri Lefebvre ao cotidiano urbano, mostrando como objetivos as potencialidades do cotidiano urbano para a transformação e engajamento político nas lutas sociais pelo espaço urbano.
Bois et al. (2021)	Ação direta, luta institucional, construção democrática: aprendendo com os movimentos de sem-teto	Discutir práticas de movimentos sociais urbanos na luta contra a desigualdade urbana, apresentando como resultados a verificação da atuação crítica como imprescindível para o avanço da justiça socioambiental, sobretudo na gestão atual do governo federal que desmantelou canais de diálogo e de participação popular.
Silva (2020)	A contextualização do PMCMV em uma cidade média: nova configuração territorial e impacto socioespacial no conjunto Santa Júlia em Mossoró-RN	Analisar o Programa Minha Casa Minha Vida em Mossoró em termos de provisão habitacional e padrão de expansão urbana, exibindo como resultados a verificação de uma segmentação e periferização no padrão de provisão habitacional, tendo já criticado o Programa Casa Verde e Amarela pela aparente reprodução desse padrão.
Silva (2019)	Laços Comunitários e Estigma: um estudo sobre o Programa Minha Casa Minha Vida	Identificar a percepção/noção dos moradores sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, mostrando como resultados a percepção estigmatizada de pobreza para qual contribui e apresentando uma crítica acerca da repaginação do Programa Casa Verde e Amarela previsto por meio da Medida Provisória nº 996/2020.
Tomizaki et al. (2016)	Socialização política e politização entre famílias do Movimento dos Trabalhadores sem Teto	Analisar processos de socialização política e de politização vivenciados por famílias engajadas no Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, mostrando como resultado uma trajetória de “acomodações” de valores familiares e de militância, compondo um quadro de valores tanto de classes populares como de ideário socialista.

5 DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA AO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

Feitas as análises necessárias acerca do direito à moradia como direito social e das demandas assumidas pelas lutas e movimentos sociais pelo direito à moradia, cumpre realizar, inicialmente, algumas pontuações sobre o curso de políticas públicas habitacionais e, na sequência, uma análise mais focada na mais recente mudança nesse cenário de políticas públicas habitacionais – a transição do Programa Minha Casa Minha Vida para o Programa Casa Verde e Amarela.

A primeira observação que se deve tecer acerca do histórico da política habitacional brasileira corresponde à consideração de que o Brasil nunca teve um sistema de bem-estar social implementado em toda sua trajetória (ROLNIK, 2015), algo que deve subsidiar qualquer análise que se venha a fazer sobre o impacto das decisões habitacionais tomadas pelo governo brasileiro, sobretudo no caso das políticas mais recentes e neoliberalizantes, sob um modelo que pouco teve de uma política habitacional centralizada e revestida de um caráter de fato social público.

Em decorrência do trajeto urbanizador brasileiro, pode-se dizer que é na virada do séc. XX que o fenômeno urbanizador se consolida e passa a incutir novas significações nas cidades, significações dentre as quais a moradia passa a ter um forte caráter de visibilidade.

Diz-se visibilidade pois o crescimento urbano brasileiro cresceu de forma intimamente paralela ao crescimento da desigualdade social, uma vez que há a emergência do trabalhador livre, a nova dimensão das cidades e o início da habitação como problema urbano (MARICATO, 2013).

Inicialmente, no período compreendido como República Velha (1889-1930), o que se pode dizer acerca da atuação estatal da época em prol de moradia corresponderia a processos de higienização de situações de insalubridade por meio de legislação sanitária e/ou policial ou algumas isenções fiscais a certas localidades que em nada contemplavam classes menos favorecidas e, basicamente, ampliava a rentabilidade de proprietários de casas de locação (BONDUKI, 1994).

Mais adiante, é editado o decreto-lei do inquilinato, o qual dispõe sobre o congelamento de valores de aluguel, o que, embora tenha alguma intencionalidade social/habitacional, acabou por tornar o investimento na construção civil (e, em parte, na construção de moradias) não mais rentável.

Isso fez com que o capital interno se mobilizasse muito mais para o setor industrial crescente à época, o que evidencia a necessidade de um pensamento em prol da habitação que interligue vários setores e demande um planejamento holístico:

Há portanto uma interrelação entre as diversas formas de provisão de habitação. A eliminação do investimento em moradia de aluguel está relacionada a essa dinâmica mais ampla. A ingenuidade das propostas que reivindicam programas públicos municipais de aluguel, ignoram sua relação com a oferta de moradias (tamanho do estoque) e também com a macroeconomia: as vantagens de aplicações em outros investimentos reduzem as aplicações em construção habitacional e conseqüentemente reduzem a oferta. (MARICATO, 2013, p. 131).

Esse efeito reverso da atuação estatal à época projetou um cenário de crise habitacional aguda aos anos seguintes (BONDUKI, 1994), numa associação de despejos e de ausência de produção habitacional, o que direciona a população pobre em geral a um padrão de autoconstrução em loteamentos ilegais e/ou em favelas das periferias urbanas.

Dese modo, durante a industrialização brasileira a situação continuou e se agravou ainda mais, já que a conjuntura de despejos, estagnação salarial do operariado e patrimonialismo fundiário culmina em uma precariedade habitacional sem precedentes em todos os tipos de solução habitacional – loteamentos informais, cortiços e mesmo conjuntos habitacionais governamentais) (ROLNIK, 2015).

Passando-se ao período da ditadura militar e que inaugura um período institucional de financeirização da moradia (ROLNIK, 2015), em 1964 é criado o Banco Nacional de Habitação, o qual subsidiou essencialmente a uma coalizão de interesses empresariais (notadamente, da construção civil) e que passou a difundir e a reforçar a ideologia da casa própria.

Assim como se verá mais adiante em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, o Banco Nacional de Habitação, embora tenha drenado capital à habitação em um volume nunca antes visto, se prestou ao aquecimento da indústria de construção civil e à geração de empregos, já que os conjuntos habitacionais construídos à época – em franjas urbanas e desprovidos de infraestrutura urbana - não internalizaram o conteúdo preciso e completo de acesso universal à terra e a uma moradia digna (MARICATO, 2013).

Dando-se mais passos no curso de políticas públicas habitacionais, após o fim do regime militar, apesar do novo marco de direitos a partir da Constituição de 1988 e dos posteriores diplomas legais na seara urbanística, apenas em 2005 é

elaborada uma Política Nacional de Habitação, com um subsistema nacional de habitação de interesse nacional e seu fundo específico unificado para isso.

Na sequência, em um processo de ampliação de crédito imobiliário anterior e fomentador da crise econômico-financeira de 2008, formou-se uma conjuntura de pressão por parte de incorporadoras no sentido de uma pacote governamental para a habitação, que de pacote passa a ser em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado visando ao atendimento de famílias com renda até 10 salários mínimos e retoma “(...) argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado para impulsionar a economia por meio de seus efeitos multiplicadores (...)” (ARAGÃO *et al*, 2011), num claro intento de sustentar o crescente setor imobiliário e manter o aquecimento da indústria de construção civil.

Conforme define a Lei Federal nº 11.977/09, a estruturação do programa compreende, basicamente, o Minha Casa Minha Vida-Entidades (destinado à produção de moradias por associações), o Programa Nacional de Habitação Rural, o Minha Casa Minha Vida-Sub 50 (destinado a cidades com menos de 50 mil habitantes, já que o cerne do programa seria atender regiões metropolitanas e cidades com mais de 100 mil habitantes), e o Minha Casa Minha Vida-Empresas, a modalidade que prevalece no programa.

Dessa forma, embora se vislumbre um contorno de uma política habitacional institucional, novamente o cerne de política social de promoção à moradia teve abordagem em segundo plano e houve um contexto de acomodação de interesses e coalização política ampla (ROLNIK, 2015).

Isso, porque desde o seu lançamento houve uma maior produtividade à faixa 2 do programa em detrimento à faixa mais pobre, já que a classe média é o nicho tradicional das grandes incorporadoras (ROLNIK, 2015).

Aragão *et al* (2011) aponta também que o Programa Minha Casa Minha Vida impactou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social de forma a constituir um desvio principiológico da habitação de interesse social, uma vez que a alocação

de recursos privilegiou obras em andamento do Programa de Aceleração ao Crescimento em detrimento a ações de genuína provisão habitacional.

Nesse cotejo, também é importante ressaltar o quanto a ideologia da casa própria – sobretudo para a baixa renda - foi ainda mais difundida como um grande objetivo e força motriz do Programa, a ponto de ser um elemento invocado como silenciador de questionamentos do Programa (ESCOTESGUY, 2019).

Conforme explana Escosteguy (2019), a ideologia da casa própria foi alçada como diretriz da política pública habitacional desde à época do regime militar, com um viés higienista (a fim de consagrar a moradia unifamiliar em contraposição a cortiços e situações “desviantes”), sem considerar a subjetividade para decisões no processo e com foco no mercado e na rentabilidade de recursos.

Além disso, as características segregadoras dos conjuntos e unidades habitacionais – grandes bolsões de unidades habitacionais em localidades distantes das áreas centrais e desprovidas de infraestrutura e equipamentos públicos – persistiram numa escala ainda maior.

Embora o próprio programa padronize e coloque limites de unidades habitacionais, a prática frequente das construtoras é a aprovação do empreendimento em glebas parceladas, sob a lógica de que as unidades habitacionais da faixa 1 apenas são rentáveis às construtoras em uma lógica de produção em grande escala (ROLNIK, 2015).

Também, apesar de o Programa oferecer a modalidade Entidades - uma opção que permitiria eliminar a necessidade de lucro sobre o projeto, já que assentado e movido por ONG's, escritórios multidisciplinares, entre outros, e conferir uma roupagem diferenciada ao empreendimento habitacional -, essa vertente do Programa não conseguiu ser muito explorada, como menciona Antonucci *et al* (2019):

Algumas das justificativas para a baixa produção podem ser identificadas no alto valor fundiário, uma vez que o valor dos terrenos é parte do custo global do empreendimento, mesmo que a terra seja usada como contrapartida municipal; no alto nível da burocracia tanto para o credenciamento das entidades no programa quanto para o credenciamento dos beneficiários para o financiamento das unidades; no número reduzido de empresas construtoras credenciadas e habilitadas pela CAIXA para a execução dos empreendimentos, bem como no volume reduzido de recursos disponibilizados pelo MCidades para o programa. (ANTONUCCI et al, 2019, p. 16)

Dessa forma, em síntese em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, embora não se pretenda cobrar o programa habitacional demandas historicamente consolidadas (SANTOS *et al*, 2014) e se reconheça o contorno de uma política institucional de habitação de interesse social, é incontornável a análise dos termos concretos em que se deu a projeção política do programa.

Essa análise necessária de potencialidades e de limitações do programa se vê premente diante do contexto de colocação em cheque do direito social à moradia digna e de um contexto em que necessidades habitacionais são homogeneizadas e em que se coloca “(...) uma escolha (trágica) entre qualidade e quantidade” (ARAGÃO *et al*, 2011) para a provisão de um direito social de primeira ordem.

Por fim, e como objeto principal comparativo para análise, em janeiro de 2021 foi sancionada a Lei Federal nº 14.118/21, a qual institui o Programa Casa Verde e Amarela, a mais nova política habitacional disposta pela atual gestão do governo federal.

O Programa Casa Verde e Amarela vem a ser o sucessor do Programa Minha Casa Minha Vida, com a manutenção das diretrizes básicas do programa anterior e com inovações pontuais a serem implementadas.

Em linhas gerais, de acordo com o que dispõe a lei instituidora do programa, em seu artigo inaugural, tem-se como objetivo a provisão do direito à moradia para famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$7000,00 e para famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$84.000,00.

Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Regional explana as diferenças de taxa de juros a serem aplicadas, informando que as taxas de juros serão menores de modo geral e também menores para as regiões Norte e Nordeste BRASIL, 2020).

Dentre as inovações na referida lei, também consta no parágrafo segundo do artigo inaugural um mecanismo de subvenções para atendimento de famílias em áreas urbanas com renda familiar mensal de até R\$4000,00 e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 48.000,00.

Por fim, outra inovação constante da lei instituidora do Programa Casa Verde e Amarela, dentre os objetivos dispostos em seu artigo terceiro, corresponde à possibilidade de melhoria do estoque de moradias já existente para reparação de inadequações habitacionais de ordem fundiária, edilícia, de saneamento, de infraestrutura e de equipamentos públicos.

Para além dos novos contornos legais do novo programa habitacional e

como subsídio necessário para uma análise ao programa, é relevante a consideração acerca do atual esvaziamento da agenda de reforma urbana por parte do Estado:

Os desmontes do Conselho Nacional das Cidades e do Ministério das Cidades pelas administrações dos presidentes Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro, MDB) e Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal, PSL) apontam para um cenário de destruição da infraestrutura institucional destinada ao desenvolvimento e à implementação da política urbana nacional. Em que pese os limites da atuação institucional como estratégia de implementação da reforma urbana, a desarticulação do Ministério e do Conselho das Cidades é um evidente retrocesso por comprometer a capacidade de criação e implementação de uma política urbana holística e democrática. (BOIS *et al*, 2021, p. 698)

Na contramão à noção de direito fundamental social à moradia, o Programa Casa Verde e Amarela se mostra como uma repaginação do Programa Minha Casa Minha Vida que, a princípio, não se proporia a contemplar o direito à moradia em toda sua complexidade, como menciona Silva (2020, p. 384):

O novo programa vem recebendo diversas críticas pois não propõe corrigir os diversos erros do programa anterior como a ausência de infraestrutura nos empreendimentos, construção em regiões distantes do centro (por conta do preço da terra ser menor), a maximização dos ganhos das construtoras em detrimento da habitabilidade, etc. Além disso, o atual programa, mesmo reduzindo taxas de juros para as faixas de renda menor, não tem perspectivas de atender efetivamente essa população, em função da própria crise econômica do país, além de estimular a privatização da regularização fundiária, pois o morador terá a prerrogativa de contratar a regularização para a terra e não mais estará sob a responsabilidade do município.

Quanto ao último aspecto mencionado pelo autor relativamente ao novo mecanismo previsto de privatização da regularização fundiária, seguindo a onda neoliberalizante em curso pode-se dizer que

o mantra em torno da criação de parcerias com o setor privado tem relativizado o papel do Estado na garantia do direito à habitação e no controle sobre o uso da terra, permitindo que o setor imobiliário continue excluindo ou expulsando a população pobre e em situação de vulnerabilidade social das localizações centrais das cidades. (BOIS *et al*, 2021, p. 698)

Outro ponto de crítica ao Programa Casa Verde e Amarela que tange a provisão habitacional de interesse social corresponderia à repetição do discurso de provimento habitacional por meio da construção de novas unidades habitacionais e do discurso da propriedade da casa, em associação à iniciativa privada (BOIS *et al*,

2021).

Esse aspecto também vem a repetir uma demanda por moradia social que não projeta formas alternativas de moradia social, como menciona Bois *et al* (2021):

A vinculação da pauta da moradia social à produção de novas unidades tem retirado, da agenda de discussão, outras formas de provisão habitacional – como o aluguel social ou a assistência técnica popular – que não incluem necessariamente a promoção da propriedade privada nem a atuação das empresas construtoras. (BOIS *et al*, 2021, p. 698)

Nessa mesma esteira, teme-se a continuidade de não priorização de recursos às faixas de renda mais baixas a serem atendidas, a qual demandaria mais subsídios para além de uma breve diminuição de taxas de juros, à medida que

o Programa Casa Verde e Amarela (sucessor do PMCMV), representa um retrocesso, uma vez que retira os recursos para provisão habitacional da camada mais pobre da população, então atendida pela faixa I do PMCMV. A Casa Verde Amarela não passa de um programa de financiamento imobiliário, submetendo aqueles que mais necessitam de moradia às regras e exigências de mercado. (SILVA, 2019, p. 289)

Conforme observado por Rolnik (2015), o trajeto de políticas públicas de bem-estar social no Brasil não seguiu um fluxo definido e estável de implementação, o que faz com que essa ausência de um tratamento especial a políticas públicas dessa matiz diretamente interfira em qualquer análise que se pretenda fazer sobre o contexto atual de política habitacional.

A trajetória oscilante de políticas públicas habitacionais e marcadamente atreladas ao tino dos interesses governamentais e/ou privados reacende a pergunta provocada por Santos *et al*. (2014) sobre a real possibilidade de políticas públicas autônomas, não sujeitas a interesses de classes ou de quaisquer grupos.

Ao mesmo tempo, esse questionamento proposto por Santos *et al*. (2014) evidencia a essencialidade de movimentos sociais pelo direito à moradia, em decorrência de esses movimentos trazerem à tona a potencialidade política das camadas sociais engajadas (TOMIZAKI *et al*, 2016) e do efeito revolucionário que o cotidiano urbano possui para uma nova reformulação de produção de espaço e de propriedade (ABDALA; MISOCZKY, 2016).

Especificamente em relação ao mais recente programa de política pública habitacional, o Programa Casa Verde e Amarela, em decorrência de seu recente lançamento e instauração, não foi possível encontrar muitas produções analíticas sobre o tema.

As análises encontradas e até o momento disponíveis sobre o Programa Casa Verde e Amarela indicam, no entanto, que o programa seria uma repaginação do programa habitacional anterior.

Isso, porque não houve a tentativa de correção de problemas obstrutores da efetivação concreta do direito à moradia, tais como a ausência de infraestrutura e distanciamento das áreas centrais. Também, para o real atendimento das camadas de renda mais baixas, seria necessário muito mais do que uma redução de taxas de juros (SILVA, 2020).

Com a manutenção dessas deficiências, entende-se que o Programa Casa Verde e Amarela pode dar continuidade ao atendimento precário das menores camadas de renda e que corresponderia a uma estratégia de poder (Santos *et al* (2014), já que essas camadas continuariam a ter a concretização de seu direito à moradia impedido por custos com moradia, pela ausência de equipamentos e infraestrutura pública e por não receber estímulo à inserção no mercado de trabalho e/ou programas de renda.

A partir de uma análise superficial da Portaria nº 959 de 18 de maio de 2021 emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, a qual dispõe sobre os requisitos para implementação dos empreendimentos habitacionais inseridos no Programa Casa Verde e Amarela, em sua tabela de requisitos, diante não já é possível levantar dúvidas e incertezas. Isso, pelo fato de a existência prévia de infraestrutura urbana básica no acesso ao terreno, assim como de equipamentos comunitários públicos (tais como creches, escolas, Unidades Básicas de Saúde, dentre outros) não ser prevista como requisito obrigatório para os empreendimentos, o que justamente seria um ponto a ser aprimorado e exigido em prol da concepção ampla de direito à moradia.

Além disso, a nova frente do Programa Casa Verde e Amarela relativamente à regularização fundiária deixa em aberto questões relevantes e coloca perguntas a serem analisadas e respondidas com o desenrolar do Programa.

Isso, porque a previsão da realização da regularização fundiária por meio de empresas credenciadas – uma privatização da regularização fundiária – deixa dúvidas sobre quais as condições em que esse processo ocorrerá, sobre quem regulará essas empresas que realizarão esse processo, o quanto esse processo será oneroso para o morador, e se haverá riscos de gentrificação da área, por exemplo.

Até o momento não foi possível encontrar estudos acadêmicos consolidados

sobre essas questões, possivelmente em decorrência da instauração do programa ainda ser recente, mas considerando a falta de literatura acadêmica também subsidiadora do desenvolvimento do programa, também é possível questionar a ausência de debate público e acadêmico prévio à definição do programa.

Essa aparente ausência de debate público e popular vai na contramão do sentido de direito social dos sujeitos que pronunciam esse direito (TELLES, 1999), colocando esse direito ao jugo de outros critérios que não os de representação, e interlocução políticas.

Essa ausência de interlocução com os sujeitos pronunciadores do direito à moradia (TELLES, 1999) coloca em questão também a outra frente inovadora do programa relativa à possibilidade de reforma de unidades habitacionais já instaladas; ou seja, embora aparentemente promissora e pertinente, não se sabe o quanto essa nova frente estará de fato em consonância com a demanda dos moradores.

Por fim, sobretudo no cenário de pandemia viral atualmente enfrentado, entende-se que o direito à moradia se encontra em um *locus* de relevância e de essencialidade ainda maior a ser considerado pelo Programa Casa Verde e Amarela, o que coloca ainda mais desafios a serem enfrentados.

6 CONCLUSÃO

Diante do que foi investigado e apresentado, observa-se que a recência da criação do Programa Casa Verde e Amarela – por medida provisória em 2020 e aprovado como a Lei Federal nº 14.118 em janeiro 2021 – incutiu algumas limitações acerca do objetivo principal do trabalho, qual seja, analisar a trajetória recente de políticas públicas habitacionais na recente transição de programas habitacionais.

Dessa forma, ainda se carece de apresentação de resultados concretos dos deslindes do atual programa habitacional posto em curso pelo governo federal para uma análise mais completa e abrangente acerca de suas potencialidades e limitações voltadas à efetivação do direito à moradia em sua dimensão social e ampla de dignidade da pessoa humana.

Apesar disso e da revisão narrativa ter se pautado em estudos prévios e descritivos do curso de políticas habitacionais brasileiras, especialmente dizendo-se sobre o Programa Casa Verde e Amarela, são possíveis apontamentos sobre o novo programa em vigor.

A crítica acadêmica encontrada em perspectiva ao programa, aliada a uma análise crítica do curso de políticas habitacionais colocam, em termos gerais, o Programa Casa Verde e Amarela como uma repaginação do Programa Minha Casa Minha Vida, com a reprodução do mesmo padrão ineficiente – numérica e qualitativamente - de provisão habitacional de interesse social.

Tal apontamento é dedutível dos termos legais e estruturais definidores do Programa Casa Verde e Amarela, que não previu mecanismos de reestruturação do padrão segregador de grandes conjuntos habitacionais, a serem produzidos em escala e desprovido de infraestrutura nas franjas urbanas, seguindo uma lógica de ordenação privada dos espaços urbanos.

Em relação aos pontos inovadores do programa, sobre a redução da taxa de juros a serem aplicadas de modo geral e, em especial às regiões Norte e Nordeste, aponta-se como importante, porém sem perspectivas de ser suficiente para a provisão habitacional das camadas mais baixas de renda, diante do contexto inflacionário da atual crise sanitária que demandaria um subsídio ainda maior.

Sobre previsão de reforma/melhoria de unidades habitacionais já existentes, aponta-se que possui o potencial de uma novidade louvável, porém com a cautela

de que tal processo seja tecnicamente acompanhado e articulado com debates públicos.

Sobre o novo procedimento de regularização fundiária, ainda que também aparentemente promissora, aponta-se que a ausência de balizadores e a abertura à iniciativa privada para tal processo podem ser elementos complicadores para o integral acesso à moradia e à cidade, como um todo, já que uma lógica privada de ordenação espacial seria aplicada na satisfação de um direito tão elementar tal qual o da moradia.

Diante desses apontamentos conclusivos, considerando a trajetória recente de políticas públicas habitacionais é possível identificar em perspectiva que a transição do Programa Minha Casa Minha Vida para o Programa Casa Verde e Amarela não se mostra como uma oportunidade contempladora e inovadora em prol da efetivação do direito social à moradia.

Como analisado no curso do trabalho, apesar de prever algumas inovações, não há uma nova concepção mais ampla e qualitativa de direito à moradia que o alce como um direito de fato à cidade, no qual se insiram localidades favoráveis, acesso a equipamentos públicos urbanos e discussão participativa e democráticas dos sujeitos diretamente envolvidos/beneficiados pelos programas habitacionais.

Nessa toada, a essencialidade das ações organizadas de movimentos sociais se mostra premente como referenciadora das camadas populares envolvidas e necessitadas de direito à moradia, de forma a se combinar o engajamento político dessas camadas – com o fito de alçá-los a sujeitos de direitos - com o convite/provocação de outras camadas sociais a repensar a forma de construção cotidiana dos espaços urbanos das cidades.

Assim, pode-se dizer que sob a égide do novo programa habitacional persiste ainda mais a necessidade de uma pauta atuante dos movimentos sociais por moradia, pauta a qual deverá, além de cristalizar a politização das lutas por moradia, fazer também frente (ou mesmo substituir) a agentes promotores privados nos novos arranjos privatizadores de direitos.

REFERÊNCIAS

- ABDALA, Paulo; MISOCZKY, Maria Ceci. Lanceiros Negros fighting for the right to housing: urban squatting at Porto Alegre, Brazil. In: **Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais**, 4, 2016. Anais... Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/159655>>. Acesso em 30 ago. 2021.
- ABREU, Eugênio Baring de Oliveira; ARAÚJO, Ronaldo de Souza; SIQUEIRA, Juliana Landim Gomes; CHRISPIM, Zélia Maria peixoto. Instrumentos da política urbana brasileira em planos diretores: Campos do Goytacazes, 2008 e 2020. **Revista Perspectivas online: Humanas e Sociais Aplicadas**. Rio de Janeiro, v.11, 31, p. 64-76, 2021. Disponível em: <https://ojs3.perspectivasonline.com.br/humanas_sociais_e_aplicadas/article/view/2289/2053>. Acesso em 25 jul. 2021.
- ALFONSIN, Betania de Moraes; ROCHA, A.; AMIN, L.A.; CORTESE, V.A.B.; PEREIRA, P.P.; BERTHOLD, S.; GOLDENFUM, F. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, p. 421-453, 2016.
- ANTONUCCI, Denise; FERREIRA, Paulo Emilio Buarque; GIAQUINTO, Paulo R.; RUBIO, Viviane Manzione. Impactos do PMCMV-Entidades: Produção de habitação social na RMSP. In: **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 18, 2019. Anais... Natal, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=562>>. Acesso em: 22 nov. 2021.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Souza; CARDOSO, Adauto Lucio; Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. 14. 2011. **Anais...** Rio de Janeiro. [s.n]. p. 1-20. 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BOIS, Clara. MILAGRES, Lígia. Ação direta, luta institucional, construção democrática: aprendendo com os movimentos de sem-teto. **Cadernos MetrÓpole**. v. 23, n. 51, p. 697-716, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cm/a/vCHjBG5q9dBPRtK56N9JGJK/?lang=pt#>>. Acesso em 20 jul. 2021.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. In: **Análise social**. v. 29. n. 127. Lisboa: p. 711-732, 1994.

BRASIL. República Federativa do Brasil. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório de Avaliação do PMCMV**. Brasília: SECAP, 2020. Disponível em: <<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 25 jul. 2021.

CARDOSO, Adauto Lucio. Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos. In: **Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda (Coleção Habitare)**. v. 5. [s.n.] Porto alegre: p. 76-115, 2006.

CEZAR, Allyzon Taglian. EDLER, Marco Antonio Ribeiro; MARKUS, Kaylin Cristiane. SOUZA, Gabriela Alexia Winkelmann. Habitação de Interesse social: origem e estratégias. In: **Seminário Interinstitucional de Ensino, Pesquisa e Extensão**, 25, 2020. Anais... Cruz Alta: Unicruz, 2021. Disponível em: <<https://revistaanais.unicruz.edu.br/index.php/inter/article/view/326/617>>. Acesso em 25 jul. 2021.

ESCOSTESGUY, Camila Leite. **Minha Casa Minha Vida? A construção do sonho da casa própria nas políticas habitacionais e produção da subjetividade**. 2019. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social e Institucional) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

GAMALHO, Nola Patrícia; HEIDRICH, Álvaro Luiz; CASTELLO, Iára Regina; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. MetrÓpole, disputa por espaço, ideias e moradia;. Cidade representada e vivida na produção do bairro da Restinga. In: HEIDRICH, Álvaro Luiz; MAMMARELLA, Rosetta (org.). **Habitação e metrÓpole: representações e produção da cidade em disputa**. Porto Alegre: Imprensa Livre. 2014. p. 21-41; 249-286.

HELENE, Diana. Gênero e direito à cidade a partir da luta dos movimentos de moradia. **Caderno MetrÓpoles**, São Paulo, v.. 21, n. 46, p. 951-974, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S223699962019000300951&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 mai. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7ª ed. Rio

de Janeiro: Ed. Vozes, 2013.

OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES. **Remoções forçadas persistem na pandemia enquanto resistências se articulam**, 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/remoco-es-forcadas-persistem-na-pandemia-enquanto-resistencias-se-articulam-despejozero/>>. Acesso em 10 abr. 2021.

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

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 20, n. 2, p. 1-2, jun. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-21002007000200001>>. Acesso em 02 ago. 2021.
SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Direito à Moradia - a experiência dos Sem Teto em Salvador. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 21, n. 71, p. 713-734, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302014000400713&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 mai. 2021.

SANT'ANA, Matheus; POZNYAKOV, Karolina. Levantamentos de Manifestações Patológicas em Edificações de Interesse Social. **Revista Boletim do Gerenciamento**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 24, p. 34-44, 2020. Disponível em: <<https://nppg.org.br/revistas/boletimdogerenciamento/article/view/508/321>>. Acesso em 25 jul. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, Cleiton Ferreira da. A contextualização do PMCMV em uma cidade média: nova configuração territorial e impacto socioespacial no conjunto Santa Júlia em Mossoró-RN. **Revista de Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPE**. Recife, v. 37, n. 3, p. 381-404, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/248177/37361>>. Acesso em 20 jul. 2021.

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.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Luís Gonzaga da. A luta popular pela moradia. Entrevista concedida a Hector Benoit. **Crítica Marxista**, São Paulo, Boitempo, v. 1, n. 10, p. 157-172, 2000.

SOARES, Isabelle Oliveira et al. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa "Minha Casa Minha Vida" em Uberaba (MG). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 119-131, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692013000100009&lng=en&nrm=iso> . Acesso em 29 mai. 2021.

SPINK, Mary Jane Paris et al . O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade. **Psicologia, Ciência e Profissão**, Brasília, v. 40, 2020.

TELLES, Vera S. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

TOMIZAKI, Kimi; CARVALHO-SILVA, Hamilton Harley de; SILVA, Maria Gilvania Valdivino. Socialização política e politização entre famílias do Movimento dos Trabalhadores sem Teto. **Educação & Sociedade [online]**, v. 37, n. 137, p. 935-954, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016166488>>. Acesso em 29 ago. 2021.