UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS URBANOS E SOCIAIS NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

AN ANALYSIS OF THE URBAN AND SOCIAL IMPACTS ON BRAZILIAN HOUSING POLICY.

Angélica Medeiros de Costa[1]

RESUMO

A moradia digna é um direito social fundamental, assegurado pela Constituição Federal de 1988. No entanto, a realidade brasileira contrasta com essa previsão legal, convivendo com um elevado e persistente déficit habitacional, caracterizado pela precariedade das habitações, irregularidade fundiária e falta de acesso à infraestrutura básica, especialmente entre a população de baixa renda. Um marco importante foi a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, que teve um papel preponderante na produção habitacional urbana. As Companhias de Habitação (COHABs), muitas vinculadas ao BNH, foram responsáveis pela construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos. Foi nesse contexto que o MCMV foi lançado em 2009, como uma das mais ambiciosas e abrangentes iniciativas habitacionais do país. A análise destaca as persistentes falhas e adaptações do programa, como a localização periférica dos empreendimentos, infraestrutura deficiente e ausência de planejamento urbano integrado, que frequentemente resultaram em separação urbana e social. A limitada participação social nos processos de planejamento e execução comprometeu a efetividade do MCMV em assegurar moradia digna e promover inclusão urbana. O período do "Casa Verde e Amarela" representou uma descaracterização do programa original, especialmente no atendimento às famílias de menor renda, com redução do subsídio. A retomada do MCMV em 2023 sinalizou a intenção de recuperar o foco na habitação social e na população de baixa renda. É essencial que as futuras políticas habitacionais se configurem como uma política urbana integrada, capaz de dialogar com o planejamento territorial, o transporte, o saneamento e o desenvolvimento econômico local.

Palavras-chave: inclusão social, minha casa minha vida, políticas habitacionais.

[1] Doutoranda, Universidade do Extremo Sul Catarinense e ecv.angelica@gmail.com

Pesquisa financiada pelo CNPq

ABSTRACT

Dignified housing is a fundamental social right, guaranteed by the 1988 Federal Constitution. However, the Brazilian reality contrasts with this legal provision, with a high and persistent housing deficit, characterized by precarious housing, land tenure insecurity, and a lack of access to basic infrastructure, especially among the low-income population. A significant milestone was the creation of the National Housing Bank (BNH) in 1964, which played a leading role in urban housing production. The Housing Companies (COHABs), many of which were linked to the BNH, were responsible for building large peripheral housing developments. It was in this context that the MCMV (My House, My Life) program was launched in 2009 as one of the country's most ambitious and comprehensive housing initiatives. The analysis highlights the persistent failures and adaptations of the program, such as the peripheral location of the projects, deficient infrastructure, and a lack of integrated urban planning, which often resulted in urban and social segregation. Limited social participation in the planning and execution processes compromised the effectiveness of the MCMV in ensuring dignified housing and promoting urban inclusion. The "Casa Verde e Amarela" (Green and Yellow House) period represented a distortion of the original program, especially in serving the lowest-income families, with reduced subsidies. The resumption of the MCMV in 2023 signaled an intention to refocus on social housing and the low-income population. It is essential that future housing policies are configured as an integrated urban policy, capable of interacting with territorial planning, transportation, sanitation, and local economic development.

Keywords: Social inclusion, My House My Life, housing policies.

1. INTRODUÇÃO

A moradia digna é um direito social fundamental, assegurado pela Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 6º, que estabelece: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". No entanto, a realidade brasileira ainda contrasta drasticamente com essa previsão legal. O país convive com um elevado e persistente déficit habitacional, caracterizado não apenas pela ausência de moradias, mas também pela precariedade das habitações existentes, pela irregularidade fundiária e pela alarmante falta de acesso à infraestrutura básica, especialmente entre a população de baixa renda (IBGE, s.d.; IPEA, s.d.). Nesse cenário complexo, as

Pesquisa financiada pelo CNPq

políticas públicas habitacionais emergem como ferramentas cruciais para garantir o acesso a esse direito e diminuir as profundas desigualdades socioeconômicas e urbanas.

Historicamente, o Brasil tem buscado, de diversas formas, resolver o problema da moradia. Desde o século XX, várias iniciativas foram implementadas, com distintos graus de sucesso e diferentes abordagens. Um marco importante foi a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, que, embora controverso por seu caráter financista e centralizador, teve um papel preponderante na produção habitacional urbana e na consolidação de um modelo de habitação social no país. No entanto, mesmo com o BNH, as políticas habitacionais frequentemente se configuravam como respostas pontuais e, muitas vezes, desconectadas das reais necessidades da população de baixa renda e do planejamento urbano mais amplo. (Bonduki, 1998, p. 150).

Dentro desse panorama, a criação das Companhias de Habitação (COHABs), muitas delas vinculadas ao BNH e operando em nível estadual e municipal a partir das décadas de 1960 e 1970, representou uma tentativa de descentralizar e capilarizar a ação na provisão habitacional. As COHABs foram responsáveis pela construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos, que, apesar de terem provido moradia a milhares de famílias, frequentemente reproduziam modelos de divisão urbana e social devido à falta de infraestrutura adequada, transporte público ineficiente e distância de equipamentos urbanos essenciais. (Maricato, 2011, p. 45). Essa experiência prévia, com suas conquistas e, sobretudo, suas limitações e contradições, serviu de base para reflexões e para a formulação de novas abordagens no século XXI, direcionando o debate para a necessidade de uma política habitacional de maior escala e com subsídios mais robustos.

Foi nesse contexto que, em 2009, o governo federal lançou o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), uma das mais ambiciosas e abrangentes iniciativas habitacionais do país. O MCMV representou um marco, buscando não apenas reduzir o déficit habitacional, mas também impulsionar a economia através da construção civil e promover, em tese, a inclusão social e urbana. Sua substituição temporária pelo "Casa Verde e Amarela" entre 2020 e 2022, e a posterior e recente retomada do

Pesquisa financiada pelo CNPq

MCMV em 2023, sinalizam a persistência da questão habitacional como prioridade, mas também a complexidade em se encontrar soluções efetivas e duradouras.

Diversos estudos e diagnósticos, incluindo aqueles que se propõem a analisar criticamente o MCMV, indicam que, mesmo com a produção de moradias em larga escala e o atendimento a milhões de famílias, o programa falhou em pontos cruciais. Questões como a localização periférica dos empreendimentos, a infraestrutura deficiente e a ausência de planejamento urbano integrado são recorrentemente apontadas como fatores que, em muitos casos, contribuíram para a reprodução da segregação e para a precarização das condições de vida dos beneficiários (Rolnik, 2015, p. 80). Além disso, a limitada participação social nos processos de planejamento e execução é frequentemente citada como um elemento que comprometeu a efetividade e a adequação das soluções propostas.

Este artigo tem como objetivo principal analisar criticamente o programa "Minha Casa, Minha Vida" em suas diferentes fases, destacando as mudanças de enfoque, os resultados alcançados e os impactos sociais gerados, especialmente na população de baixa renda, desde sua concepção até sua retomada em 2023.

A relevância desta pesquisa reside na necessidade imediata de se avaliar a real capacidade das políticas públicas habitacionais, em particular o MCMV, em efetivamente garantir o direito à moradia digna e promover a inclusão urbana. Compreender as adaptações do programa, suas conquistas e, fundamentalmente, suas falhas, é essencial para subsidiar a formulação de futuras propostas que sejam mais inclusivas, sustentáveis e alinhadas com as complexas realidades socioeconômicas e urbanas do Brasil. Este estudo busca contribuir para o aprimoramento das políticas habitacionais, assegurando que o acesso à moradia se traduza em qualidade de vida e pleno direito à cidade.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. O Cenário Habitacional Brasileiro Pré-MCMV

Pesquisa financiada pelo CNPq

Antes do lançamento do Minha Casa, Minha Vida, o cenário habitacional brasileiro era marcado por um persistente e elevado déficit, com milhões de famílias vivendo em condições precárias, em assentamentos irregulares ou em habitações sem acesso a serviços básicos. Esse quadro não era um fenômeno recente, mas o resultado de décadas de um crescimento urbano desordenado, aliado a políticas públicas fragmentadas e, muitas vezes, insuficientes para lidar com a demanda por moradia digna. (Maricato, 2011). A moradia inadequada e a divisão social e urbana são frutos de um processo histórico complexo de urbanização, onde o acesso à terra e à infraestrutura foi determinado por lógicas de mercado e não por necessidades sociais (Rolnik, 2015).

Historicamente, as tentativas de provisão habitacional no Brasil datam de o início do século XX, ganhando maior estruturação a partir dos anos 1940 e 1950, com as primeiras iniciativas de criação de institutos de aposentadoria e pensões (IAPs) que construíram conjuntos residenciais. Contudo, foi com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, que a política habitacional brasileira adquiriu uma dimensão institucional e de escala sem precedentes. O BNH foi criado para ser o principal indutor da produção de moradias no país, utilizando recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Apesar de ter impulsionado a construção de milhões de unidades habitacionais e ter contribuído para a modernização do setor, o BNH foi frequentemente criticado por seu caráter centralizador, tecnocrático e por priorizar o atendimento à classe média em detrimento da população de baixa renda (Bonduki, 1998, p. 150), além de não resolver a questão fundiária e da infraestrutura nos bairros mais periféricos. Bonduki (1998) aprofunda essa discussão ao analisar como a política habitacional se adaptou aos diferentes momentos históricos, muitas vezes reforçando o modelo da casa própria como solução individualizada, sem abordar as dimensões coletivas e urbanas do problema. Ele aponta que, apesar da retórica social, a lógica de fomento à indústria da construção civil muitas vezes se sobrepunha aos objetivos de erradicação da precariedade.

Nesse período, as Companhias de Habitação (COHABs), criadas em nível estadual e municipal e vinculadas ao sistema do BNH, tornaram-se as principais executoras da política habitacional nas cidades. Elas foram responsáveis pela

Pesquisa financiada pelo CNPq

edificação de grandes conjuntos habitacionais nas periferias urbanas, como o Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes em São Paulo ou o Conjunto Habitacional Campo Grande no Rio de Janeiro (exemplos hipotéticos para ilustrar a magnitude, pois o pré-projeto não especifica estudos de caso). Embora tenham provido moradia a milhares de famílias, essas construções frequentemente reforçavam a segregação social e urbana. Maricato (2011, p. 45) argumenta que esses empreendimentos, apesar de tirarem muitas famílias de condições precárias, eram, em sua maioria, desprovidos de infraestrutura adequada, transporte público eficiente e distância considerável de equipamentos urbanos essenciais como escolas, postos de saúde e oportunidades de emprego. Essa lógica da casa própria distante gerava novos problemas sociais, como o aumento dos custos de vida para os moradores e a precarização das relações urbanas. A extinção do BNH em 1986 e a subsequente desarticulação do Sistema Financeiro da Habitação deixaram um vácuo na política habitacional, agravando o déficit e a inadequação das moradias nas décadas seguintes, com o problema sendo empurrado para o setor privado e para iniciativas pontuais. Maricato (2011) enfatiza que a política urbana brasileira, incluindo a habitacional, sempre operou dentro de um impasse estrutural, onde os interesses do capital e a lógica de acumulação prevaleceram sobre o direito à cidade e à moradia social, resultando em uma produção de cidade desigual.

A moradia digna, nesse contexto, transcende a mera posse de um teto. Como direito social, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, ela envolve a garantia de condições de salubridade, segurança, privacidade, acesso a infraestrutura urbana básica e proximidade de oportunidades de trabalho, educação e lazer (Maricato, 2011, p. 75). Essa perspectiva teórica é crucial para entender a crítica posterior ao MCMV, que, apesar de focar na provisão da unidade habitacional, muitas vezes falhou em entregar o conjunto de condições que configuram a dignidade da moradia. Para Souza (2003), a qualidade da moradia está intrinsecamente ligada à sua inserção no tecido urbano e ao acesso à infraestrutura e aos serviços.

O domínio do capital financeiro da moradia e a lógica do mercado imobiliário também desempenharam um papel fundamental na configuração desse cenário pré-MCMV. Raquel Rolnik, em "Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia

Pesquisa financiada pelo CNPq

na era das finanças", discute como a moradia foi transformada de direito em mercadoria, intensificando a especulação e a exclusão dos mais pobres de áreas centrais e bem servidas. Isso significa que as terras mais valorizadas e infraestruturadas tornaram-se inacessíveis para a população de baixa renda, empurrando as soluções habitacionais para as periferias distantes. Essa dinâmica, segundo Rolnik (2015), acentua as desigualdades urbanas e aprofunda a lógica da exclusão programada, onde a produção habitacional, mesmo social, acaba por reproduzir e agravar a separação existente. Ela argumenta que a lógica do "*business as usual*" no mercado imobiliário é incompatível com a promoção da justiça social e do direito à cidade. Marcelo Lopes de Souza (2003), em "Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana", reforça a necessidade de um planejamento que promova a justiça territorial, questionando os modelos que perpetuam a desigualdade e a fragmentação urbana. A ausência de um planejamento urbano integrado, muitas vezes, leva à construção de conjuntos habitacionais isolados, que se tornam verdadeiros "*guetos urbanos*", reforçando a tese de que o problema da moradia não é apenas o da casa, mas o da cidade. (Souza, 2003, p. 110).

Para Souza (2003), a verdadeira política habitacional deve estar imersa em um projeto de cidade mais amplo e democrático, que considere a dimensão social e urbana em sua totalidade, e não apenas a dimensão da unidade isolada. Ele enfatiza que o planejamento deve ser uma ferramenta de transformação social, e não de manutenção das desigualdades. Este panorama histórico e teórico é fundamental para compreender as premissas e os desafios que o programa Minha Casa, Minha Vida buscou enfrentar.

2.2. A Criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) foi oficialmente instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009). Sua criação representou um esforço do governo federal para enfrentar o crônico déficit habitacional brasileiro em uma escala sem precedentes, buscando não apenas reduzir a falta de moradias, mas

Pesquisa financiada pelo CNPq

também atuar como um motor para a economia do país em um período de crescimento econômico. O principal objetivo declarado era reduzir o déficit habitacional e impulsionar a produção de moradias para famílias de baixa e média renda, com subsídios governamentais e taxas de juros reduzidas, conforme expresso em sua legislação.

A estrutura do programa foi concebida de forma segmentada, visando atender a diferentes estratos sociais por meio de faixas de renda: a Faixa 1, direcionada às famílias com renda mensal de até três salários mínimos (posteriormente revisada), que recebia subsídio quase integral do governo; e as Faixas 2 e 3, voltadas para famílias com renda mais elevada, mas que ainda necessitavam de apoio para a aquisição da casa própria por meio de financiamentos facilitados. Essa divisão por faixas de renda demonstrava a intenção de abranger um público amplo, desde os mais vulneráveis até aqueles com alguma capacidade de pagamento.

A concepção do MCMV baseou-se fundamentalmente na ideia de um tripé estratégico: subsídio para o acesso à moradia, fomento à produção da construção civil e geração de emprego e renda. O programa buscou mobilizar intensamente o setor privado da construção civil, concedendo incentivos fiscais e linhas de crédito facilitadas, transformando-o no principal agente executor e construtor das unidades habitacionais. A Caixa Econômica Federal, por sua vez, foi designada como a principal operadora do programa, desempenhando um papel central na gestão dos recursos, na análise de projetos e na seleção dos empreendimentos. Esse modelo, ao delegar grande parte da produção à iniciativa privada, visava agilidade e escala, mas também gerou questionamentos iniciais sobre a prioridade dos interesses do mercado em relação às necessidades sociais e urbanísticas mais amplas (Rolnik, 2015, p. 120), dada a forte ênfase na produção em massa.

O lançamento do MCMV ocorreu em um período de crescimento econômico no Brasil, o que favoreceu a ambição de suas metas e a mobilização de recursos e agentes. A meta inicial de contratar um milhão de moradias em um curto período era ambiciosa e refletia a aposta do governo na capacidade do programa de dar uma resposta em grande escala ao problema habitacional. A produção em larga escala era vista como a solução mais eficiente para o déficit, priorizando a quantidade de

Pesquisa financiada pelo CNPq

unidades entregues. Contudo, essa priorização da quantidade sobre a qualidade e a localização já era uma preocupação de urbanistas e pesquisadores. Maricato (2011) já alertava sobre os impasses da política urbana no Brasil, indicando que programas de grande escala tendem a desconsiderar as especificidades locais e as reais necessidades dos moradores em função da lógica da produção em larga escala. A própria concepção do programa, ao focar na oferta de unidades novas, sem um forte componente de requalificação urbana ou de apoio à moradia já existente em áreas consolidadas, foi um ponto de debate. Muitos críticos, como Marcelo Lopes de Souza (2003), já apontavam que o problema da moradia não é apenas o da casa, mas o da cidade, e que uma política habitacional eficaz deveria estar intrinsecamente ligada a um planejamento urbano que promovesse a "justiça territorial" e a integração dos novos assentamentos ao tecido urbano existente, algo que não estava claramente delineado na fase inicial do MCMV.

2.3. As Fases do MCMV: Evolução, Metas e Desafios

2.3.1. Primeira Fase (MCMV 1 – 2009/2010)

A fase inicial do MCMV foi marcada por um forte investimento na construção civil, visando não apenas a produção de moradias, mas também a geração de empregos e o aquecimento da economia. As metas eram ambiciosas, com a promessa de entrega de milhões de unidades habitacionais. O programa conseguiu mobilizar o setor da construção e rapidamente começou a entregar moradias. No entanto, já nesse período, surgiram as primeiras críticas relativas à localização dos empreendimentos, muitas vezes em áreas periféricas, distantes de infraestrutura básica, serviços públicos e oportunidades de trabalho. A pressa em construir levou, em alguns casos, a projetos padronizados que não consideravam as especificidades locais e as necessidades dos futuros moradores.

Em apenas dois anos, o MCMV contratou cerca de um milhão de moradias, superando a meta inicial e demonstrando a capacidade de produção em massa.

Pesquisa financiada pelo CNPq

Dados do Ministério das Cidades da época indicavam um volume inédito de investimentos no setor.

Muitos dos primeiros empreendimentos eram grandes conjuntos habitacionais construídos em áreas de expansão urbana, como o "Residencial X" na periferia de grandes cidades. Estes eram tipicamente compostos por blocos de apartamentos padronizados ou casas geminadas, visando a otimização de custos e tempo de construção.

Já nesse período, surgiram as primeiras críticas relativas à localização dos empreendimentos. Muitos foram construídos em áreas periféricas, com pouca infraestrutura, longe de serviços públicos e oportunidades de trabalho. Essa escolha de localização era frequentemente justificada pela disponibilidade de terrenos mais baratos, mas resultava em problemas de mobilidade, acesso à educação, saúde e lazer para os moradores. Um exemplo comum era a construção de condomínios em regiões distantes, exigindo longos deslocamentos e gastos significativos com transporte. A pressa em construir levou, em alguns casos, a projetos padronizados que não consideravam as especificidades locais e as necessidades dos futuros moradores, gerando uma homogeneização da paisagem urbana. (Bonduki, 2013).

2.3.2. Segunda Fase (MCMV 2 – 2011/2014)

Com o sucesso inicial na entrega de unidades, o MCMV foi expandido, buscando alcançar um número ainda maior de famílias. Houve uma tentativa de aprimorar a qualidade das construções e, em alguns casos, foram incluídos projetos de urbanização e infraestrutura nos arredores dos empreendimentos. No entanto, os desafios de localização persistiram, e a questão da infraestrutura deficiente continuou sendo um ponto fraco. A participação social nos processos de planejamento e execução ainda era limitada, comprometendo a efetividade das ações. A crítica sobre a homogeneidade dos projetos e a falta de integração urbana começou a se intensificar.

Esta fase manteve o ritmo acelerado de construção, visando a entrega de mais dois milhões de unidades. O investimento federal continuou robusto, representando

Pesquisa financiada pelo CNPq

uma parcela significativa do orçamento em infraestrutura. (Ministério das cidades, 2015).

Projetos como o "Conjunto Habitacional Y", embora ainda em áreas de expansão, começaram a incorporar pequenas áreas de lazer ou salões de festa, e em alguns casos, a conexão com linhas de ônibus foi pensada durante a fase de projeto.

No entanto, os desafios de localização persistiram, e a questão da infraestrutura deficiente continuou sendo um ponto fraco. A promessa de inclusão urbana muitas vezes não se concretizava, pois os moradores ainda enfrentavam dificuldades de acesso a bens e serviços essenciais. A ausência de planejamento urbano integrado era uma crítica constante, com a política habitacional funcionando de forma isolada das demais políticas urbanas. A participação social nos processos de planejamento e execução ainda era limitada, comprometendo a efetividade das ações. A crítica sobre a homogeneidade dos projetos e a falta de integração urbana começou a se intensificar, com analistas apontando que o programa estava produzindo moradias, mas não produzindo cidades. (Souza, 2003, p. 110).

2.3.3. Terceira Fase (MCMV 3 – 2015/2018)

A partir de 2015, o programa começou a sentir os efeitos da crise econômica e política no Brasil. Houve uma desaceleração na produção de novas unidades, cortes orçamentários e revisão das metas. A discussão sobre a efetividade do programa se intensificou, com questionamentos sobre o retorno social do investimento. Ermínia Maricato (2011), em "O impasse da política urbana no Brasil", discute como as políticas urbanas brasileiras, incluindo as habitacionais, enfrentaram impasses significativos nesse período, muitas vezes priorizando interesses econômicos em desvantagem do direito à cidade. O foco na Faixa 1, que atendia as famílias mais vulneráveis com subsídio quase integral, começou a diminuir, com maior ênfase nas faixas de renda mais altas, que demandavam menor subsídio do Estado. Isso gerou críticas sobre o desvirtuamento do caráter social do programa.

Pesquisa financiada pelo CNPq

A produção de novas moradias diminuiu drasticamente em comparação com as fases anteriores. O foco na contratação de novas unidades foi reduzido, e muitos projetos em andamento enfrentaram atrasos ou paralisações.

Houve uma redução na iniciativa de novos grandes projetos. O foco passou a ser mais na finalização de projetos já em andamento, como o "Condomínio Z", que muitas vezes enfrentava problemas de infraestrutura inacabada, como falta de pavimentação ou iluminação pública.

A discussão sobre a efetividade do programa se intensificou, com questionamentos sobre o retorno social do investimento. Ermínia Maricato (2011), discute como as políticas urbanas brasileiras, incluindo as habitacionais, enfrentaram impasses significativos nesse período, muitas vezes priorizando interesses econômicos em detrimento do direito à cidade. O foco na Faixa 1, que atendia as famílias mais vulneráveis com subsídio quase integral, começou a diminuir, com maior ênfase nas faixas de renda mais altas (Faixas 2 e 3), que demandavam menor subsídio do Estado. Isso gerou críticas sobre o desvirtuamento do caráter social do programa, afastando-o de seu objetivo original de atender prioritariamente a população de baixa renda. A lógica de mercado passou a ter uma influência ainda maior na decisão de onde e como construir, Agravando a separação territorial.

2.4. A Interrupção e Substituição Temporária: Casa Verde e Amarela

Em 2020, o governo federal implementou uma significativa mudança na política habitacional, substituindo temporariamente o consolidado programa Minha Casa, Minha Vida pelo programa "Casa Verde e Amarela" (CVA). Essa alteração, que foi além de uma simples mudança de nome, mas que envolveu uma reformulação de regras e prioridades, representou, para muitos analistas e movimentos sociais, uma clara descaracterização do programa original, especialmente no que tange à sua dimensão social e ao atendimento das famílias de menor renda. (Alves; De Paula, 2022).

Uma das principais alterações introduzidas pelo "Casa Verde e Amarela" foi a redução do subsídio para as famílias de menor renda, paralelamente a uma

Pesquisa financiada pelo CNPq

modificação na metodologia de enquadramento. Essa reconfiguração dificultou consideravelmente o acesso das camadas mais vulneráveis da população à moradia digna, uma vez que a dependência do financiamento imobiliário e das condições de mercado se acentuou. A ênfase do CVA passou a ser ainda maior na facilitação do financiamento imobiliário e na regularização fundiária, com uma diminuição proporcional do foco na provisão direta de novas habitações para os mais pobres, que dependiam de subsídios mais substanciais. (Alves; De Paula, 2022).

Essa mudança de paradigma refletiu uma inclinação para uma política mais orientada pelo mercado, onde a "moradia é tratada primariamente como mercadoria e não como direito" (Rolnik, 2015, p. 70), afastando-se, assim, dos princípios de universalidade e inclusão social que fundamentaram o MCMV em sua concepção.

Durante o período de vigência do Casa Verde e Amarela, as "críticas sobre os empreendimentos construídos em áreas periféricas, com pouca infraestrutura, longe de serviços públicos e oportunidades de trabalho" permaneceram válidas e, em alguns casos, foram intensificadas (Maricato, 2011). A lógica de busca por terrenos mais baratos continuou predominante, perpetuando a construção de conjuntos habitacionais distantes e desprovidos de integração urbana. A descontinuidade de um programa consolidado como o MCMV e a introdução de um novo modelo com foco em faixas de renda mais altas e menor investimento de subsídios para a base da pirâmide social contribuíram diretamente para a precarização das condições de acesso à moradia para a população de baixa renda. Bonduki (1998) já apontava os riscos de políticas que perdem o foco social, e no caso do CVA, houve um evidente retrocesso na capacidade de atendimento aos mais necessitados.

A transição para o Casa Verde e Amarela, portanto, não apenas alterou as condições de acesso à moradia, mas também gerou incertezas e descontinuidades no setor da construção civil e nas expectativas das famílias. A menor capacidade de intervenção em áreas mais valorizadas ou de promover a urbanização completa dos conjuntos existentes manteve o desafio da segregação territorial e social. O programa, ao reduzir a dimensão do Estado como provedor direto e ampliar a lógica do mercado, negligenciou, segundo Souza (2003), a necessidade de um planejamento urbano que

Pesquisa financiada pelo CNPq

promova a "justiça territorial" e a "cidade para todos", aprofundando as desigualdades urbanas em vez de as diminuir.

2.5. A Retomada do MCMV

Após um período de interrupção e substituição pelo programa "Casa Verde e Amarela", que, para muitos analistas, representou um desvirtuamento do caráter social original, o governo federal anunciou oficialmente em 2023 a retomada do programa Minha Casa, Minha Vida. Essa retomada sinalizou uma intenção clara de recuperar o foco na habitação social e na população de baixa renda, que havia sido marginalizada em fases anteriores. A expectativa gerada por essa retomada é que os erros e as lacunas do passado sejam corrigidos, com uma maior atenção à localização estratégica dos empreendimentos, à qualidade da infraestrutura oferecida e, sobretudo, à promoção de uma efetiva integração urbana dos novos conjuntos.

O programa reformulado em 2023 buscou ampliar significativamente o atendimento às famílias de baixa renda, com ajustes nas faixas de subsídio e nas condições de acesso, priorizando os grupos mais vulneráveis. As novas diretrizes indicam uma tentativa de reverter a lógica da formação de periferias, buscando terrenos em áreas com maior oferta de infraestrutura e serviços, e explorando soluções para a requalificação de áreas urbanas existentes. Contudo, os desafios persistem. A questão da localização periférica, infraestrutura deficiente e ausência de planejamento urbano integrado continua sendo um ponto crítico a ser superado, dada a escassez de terrenos bem localizados e os altos custos de urbanização. (Maricato, 2011).

A necessidade de garantir que os novos empreendimentos estejam de fato conectados à cidade, com acesso facilitado a transporte público eficiente, serviços de saúde, educação, lazer e oportunidades de emprego, é fundamental para evitar a reedição dos problemas anteriores de segregação e isolamento social, tão criticados por autores como Rolnik (2015).

A compreensão do papel da participação social na formulação e fiscalização das políticas públicas habitacionais é igualmente crucial para assegurar que as

Pesquisa financiada pelo CNPq

necessidades reais e as aspirações das comunidades sejam consideradas no processo. Isso implica não apenas a consulta formal, mas a "incorporação efetiva das demandas e experiências dos moradores no desenho e gestão dos projetos" (SOUZA, 2003, p. 145). A história das políticas habitacionais no Brasil, como analisado por Bonduki (1998) e Maricato (2011), é marcada pela predominância de decisões técnicas e políticas centralizadas, com pouca voz para os beneficiários. A retomada do MCMV em 2023 oferece uma oportunidade de reverter essa lógica, fortalecendo os mecanismos de participação e controle social, o que é essencial para a legitimidade e a eficácia das intervenções. (SANTOS JR.; DINIZ; SAULE JR., 2020)

A experiência acumulada ao longo das diferentes fases do MCMV e do período do Casa Verde e Amarela deve, portanto, servir de aprendizado. É imperativo que a política habitacional se configure como uma política urbana integrada, capaz de dialogar com o planejamento territorial, o transporte, o saneamento e o desenvolvimento econômico local. Somente com essa abordagem mais abrangente e verdadeiramente participativa o programa atual poderá, de fato, contribuir para a redução sustentável do déficit habitacional e para a promoção de uma moradia digna e integrada para todos os cidadãos brasileiros, superando as armadilhas da segregação e da exclusão urbanas. (SANTOS JR.; DINIZ; SAULE JR., 2020)

2.6. Impactos Sociais e Urbanos do MCMV

Apesar dos desafios e das críticas que se aumentaram ao longo de suas fases, o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) teve um impacto inegável na redução do déficit habitacional quantitativo e no acesso à casa própria para milhões de famílias brasileiras. Para uma vasta parcela da população de baixa renda, o programa representou a primeira oportunidade formal de sair de áreas de risco, de cortiços, favelas ou de condições de moradia precárias, concedendo-lhes a segurança da posse e, em muitos casos, melhores condições sanitárias e estruturais dentro das unidades habitacionais. (Alves; De Paula, 2022).

No entanto, os impactos qualitativos e urbanos do MCMV são consideravelmente mais complexos e, por vezes, contraditórios. A construção em

Pesquisa financiada pelo CNPq

grande escala, muitas vezes impulsionada pela busca por terrenos de baixo custo, resultou frequentemente na edificação de empreendimentos em "áreas distantes dos centros urbanos, sem a devida infraestrutura e equipamentos sociais" (Maricato, 2011, p. 87). Essa lógica de produção de habitação "fora da cidade" gerou o que se pode caracterizar como "novas periferias". Esses conjuntos habitacionais, embora novos, reproduziram e, em alguns casos, acentuaram a segregação social e urbana já existente nas cidades brasileiras. Como observa Rolnik (2015), o financiamento da moradia e a lógica do mercado imobiliário empurram a produção habitacional para as áreas mais baratas, perpetuando um modelo de desenvolvimento urbano desigual.

Essa localização periférica resultou em uma série de desdobramentos negativos para os moradores. Os custos de transporte para acesso ao trabalho, à educação, à saúde e ao lazer tornaram-se exorbitantes para orçamentos já apertados, corroendo parte do benefício da moradia subsidiada. As dificuldades de acesso a empregos e serviços essenciais não apenas limitaram as oportunidades de melhoria de vida, mas também geraram um sentimento de isolamento e exclusão. A criação de "ilhas urbanas" desconectadas do restante da cidade, sem integração efetiva com a malha urbana existente, é uma das maiores críticas ao modelo do MCMV. Para Souza (2003, p. 110), "o problema da moradia não é apenas o da casa, mas o da cidade", e a desconexão dos empreendimentos habitacionais do restante da cidade inviabiliza o pleno exercício do direito à cidade.

A ausência de planejamento urbano integrado foi um fator crucial que contribuiu para essas falhas, reforçando a exclusão urbana em vez de mitigá-la. A política habitacional operou, em muitos casos, de forma desarticulada de outras políticas setoriais, como transporte, saneamento e educação, deixando os novos moradores desprovidos do suporte urbano necessário. A limitada participação social nos processos de planejamento e execução também se mostrou um entrave significativo. A falta de diálogo efetivo com os futuros moradores e as comunidades locais resultou em projetos padronizados que não consideravam as especificidades culturais, sociais e as reais necessidades das famílias, o que, para Bonduki (1998), era uma falha recorrente nas políticas habitacionais anteriores.

Pesquisa financiada pelo CNPq

Além dos impactos físico-urbanísticos, a fragilidade dos laços sociais e comunitários em alguns desses novos conjuntos também foi apontada por estudos como um impacto negativo. A realocação de famílias de diferentes origens e contextos em um mesmo espaço, muitas vezes sem um trabalho social adequado de pré e pós-ocupação, levou à desarticulação de redes de apoio preexistentes e, em alguns casos, ao surgimento de conflitos ou à dificuldade de adaptação dos moradores a novos contextos (Maricato, 2011). Isso evidencia a complexidade do problema da moradia, que vai além da simples provisão de unidades habitacionais.

Embora o programa tenha promovido o acesso à propriedade, a qualidade da moradia, localização adequada e inclusão social e integração urbana nem sempre foram garantidas. Muitos moradores se viram em uma nova condição de vulnerabilidade: não mais pela falta de moradia física, mas pela falta de cidade. A desocupação de unidades em alguns empreendimentos, os altos índices de inadimplência e a dificuldade de adaptação dos moradores a novos contextos evidenciam que a moradia digna, nesse sentido, não se restringe à casa em si, mas ao acesso à cidade, aos serviços públicos de qualidade e aos direitos inerentes a uma vida urbana plena. A "guerra dos lugares", como descreve Rolnik (2015), manifesta-se também na distribuição desigual dos benefícios das políticas urbanas, onde os mais vulneráveis acabam arcando com os custos da zona periférica.

3. CONCLUSÃO

O programa "Minha Casa, Minha Vida" representou um esforço considerável do Estado brasileiro para enfrentar o crônico déficit habitacional do país e garantir o direito à moradia digna. Ao longo de suas diferentes fases e da transição para o "Casa Verde e Amarela", o programa demonstrou a capacidade de produzir moradias em larga escala e de proporcionar acesso à casa própria para milhões de famílias, especialmente as de baixa renda.

Contudo, a análise crítica revela que, apesar dos avanços quantitativos, o MCMV enfrentou e ainda enfrenta desafios significativos que comprometem sua efetividade em promover a inclusão urbana e a qualidade de vida dos beneficiários. A

Pesquisa financiada pelo CNPq

"construção de empreendimentos em áreas periféricas, com pouca infraestrutura, longe de serviços públicos e oportunidades de trabalho" é uma das falhas mais recorrentes e impactantes, resultando na reprodução de desigualdades e na criação de "novas periferias" urbanisticamente fragilizadas.

A limitada participação social nos processos de planejamento e execução das políticas habitacionais também se mostrou um fator crucial que comprometeu a efetividade do programa. A ausência de um diálogo mais efetivo com as comunidades e a pouca consideração pelas suas reais necessidades e aspirações levaram a soluções padronizadas que muitas vezes não se adequavam aos contextos locais e às dinâmicas sociais dos moradores.

Para que o programa "Minha Casa, Minha Vida" em sua fase atual e futuras políticas habitacionais possam, de fato, alcançar seus objetivos de moradia digna e inclusão urbana, é imperativo que sejam implementadas mudanças estruturais. Isso inclui um maior foco na localização adequada dos empreendimentos, na garantia de infraestrutura completa e no planejamento urbano integrado, que conecte os novos assentamentos à malha urbana existente. Além disso, é fundamental que a participação social seja fortalecida em todas as etapas do processo, desde a concepção até a fiscalização das políticas, garantindo que as vozes e necessidades dos beneficiários sejam ouvidas e incorporadas. Somente com uma abordagem mais abrangente e participativa, será possível transformar a moradia em um verdadeiro instrumento de inclusão social e desenvolvimento urbano sustentável.

4. REFERÊNCIAS

ALVES, Allinny Gracielly de Oliveira; DE PAULA, Diego. **O programa habitacional casa verde e amarela: um estudo avaliativo a partir da teoria do programa.** Anais do seminário de políticas públicas e interseccionalidades, v. 1, n. 1, p. 100-120, 2022.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Diário Oficial da União, Brasília, 2009.

Pesquisa financiada pelo CNPq

IBGE. **Características Gerais dos Domicílios e dos Moradores 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102158. Acesso em julho de 2025.

IPEA. **Déficit Habitacional Urbano no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/. Acesso em julho de 2025.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS JR., Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JR., Nelson (Org.). **Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades**: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ; Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/02/Dossi%C3%AA-FNRU-2020-Final.pdf. Acesso em julho de 2025.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

Pesquisa financiada pelo CNPq