

# REFLEXÕES DO CASA VERDE E AMARELA A PARTIR DA AVALIAÇÃO DO MINHA CASA, MINHA VIDA

## Resumo

A Carta Magna Brasileira, em seu artigo 6º, elenca a moradia como um direito social fundamental. Objetivando garantir esse direito constitucional, ante ao grande déficit habitacional e em face da crise econômica vivenciada no Brasil, foi criado em 2009 o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), vigente por mais de 10 (dez) anos e considerado o maior programa habitacional brasileiro. Contudo, após uma série de processos avaliativos, o PMCMV foi substituído em 2021 pelo “Programa Habitacional Casa Verde e Amarela (PCVA)”. Este texto traz resultados de uma pesquisa dedicada a analisar se os resultados obtidos através da avaliação do PMCMV influenciaram na formulação do atual programa habitacional brasileiro, o Programa Casa Verde e Amarela. Para a elaboração da pesquisa foram consultados artigos científicos, relatórios técnicos e textos de discussões sobre o PMCMV e o PCVA, além da legislação específica. Identificou-se que, apesar de o PCVA ter tentado, em sua formulação, sanar alguns dos problemas diagnosticados pelas avaliações do PMCMV, a inespecificidade dos objetivos e propósitos do PCVA indicam que este programa não traz soluções claras e detalhadas suficientemente para resolver esses problemas.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Habitação. “Minha Casa, Minha Vida”. “Casa Verde e Amarela”. Direitos Sociais.

## Abstract

The Brazilian Magna Carta lists, in article 6, housing as a fundamental social right. Aiming to guarantee this constitutional right, in view of the large housing deficit and in the face of the economic crisis experienced by the country, the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV) was created in 2009, which remained in force for more than 10 (ten) years and was considered the largest Brazilian housing program. However, after a series of evaluation processes, the PMCMV was eventually replaced, in 2021, by the Casa Verde e Amarela Housing Program (PCVA). This research was dedicated to analyzing whether the results obtained through the evaluation of the PMCMV influenced the formulation of the current Brazilian housing program, the Casa Verde and Amarela Program. For the preparation of the research, scientific articles, technical reports and discussion texts on the PMCMV and the PCVA were consulted, in addition to the specific legislation, and it was identified that, although the PCVA has tried, in its formulation, to remedy some of the problems projected by the PMCMV estimates, the non-specificity of the objectives and purposes of the PCVA indicate that the new program does not bring clear and effective enough solutions to solve these problems.

**Keywords:** Public Policies. Housing. “My House, My Life”. “Green and Yellow House”.

**Danielle de Paula Correia Bellé** (Autora)

Vínculo Institucional: UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE ALAGOAS

**Allan Dênisson Soares da Silva** (Autor)

Vínculo Institucional: UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE ALAGOAS

**Thiago Mário Chagas Ferro Coelho da Paz**  
(Autor)

Vínculo Institucional: UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE ALAGOAS

**Luciana Peixoto Santa Rita** (Autora)

Vínculo Institucional: UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE ALAGOAS

**Rodrigo Gameiro Guimarães** (Autor)

Vínculo Institucional: UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE ALAGOAS

**Bruno Setton Gonçalves** (Autor)

Vínculo Institucional: UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE ALAGOAS

Submetido em Fev/2023.

Aceito em Fev/2023.

Revisado em Fev/2023.

Publicado em Fev/2023.

## INTRODUÇÃO

O Direito à moradia (habitação), previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, embora elencado como direito social fundamental, enfrenta muitas dificuldades para ser concretizado no território nacional brasileiro, sendo uma problemática encarada por todas as regiões do país (LIMA, 2020).

Legislações como o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001); a lei que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005); a lei que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 11.977/2009) e mais recentemente a Lei que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela (Lei nº 14.118/2021) são exemplos de normas que representam ações formuladas pelo Governo Federal visando garantir o direito universal à moradia (FERREIRA et al, 2019; EUCLYDES, et al, 2022).

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) pode ser considerada a principal política pública habitacional instituída no Brasil, formalizado num cenário de elevado déficit habitacional, causado especialmente pela falta de políticas públicas relevantes desde a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986 (FERREIRA et al, 2019). Diante de tal conjectura, e considerando ainda o cenário de crise financeira global em virtude do colapso do sistema imobiliário americano, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 33 tratou o PMCMV como uma “parte significativa do mosaico de ações do Governo para combater o déficit habitacional e a crise econômica-financeira global” (EMI nº 33 - BRASIL, 2009).

Ocorre que fatores como o arrefecimento dos recursos aportados no PMCMV em mais de uma década de seu início, deficiências na sua implementação, identificadas através de procedimentos avaliativos realizados e a busca por um redesenho do programa apontaram para o encerramento do ciclo desta política pública e sinalizaram o início do Programa Casa Verde e Amarela (NASCIMENTO NETO; ULTRAMARI, 2022). Outros fatores como a dissolução da conjuntura política, econômica e fiscal contribuíram para o enfraquecimento do PMCMV (EUCLYDES et al, 2022).

Por sua vez, o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) foi formulado visando um entendimento mais amplo do sentido de moradia e tendo como objetivo sanar alguns dos problemas envolvendo a política pública habitacional brasileira, formalizado a partir da Lei nº 14.118/2021 (BRASIL, 2021).

Assim, diante das mudanças de políticas públicas habitacionais no Brasil e para delimitar as reflexões iniciais anteriormente apresentadas, este artigo pretende aprofundar o entendimento acerca da seguinte questão: O PCVA, em seu processo de formulação, trouxe diretrizes e objetivos hábeis a solucionar os problemas identificados nas avaliações do PMCMV?

A partir da pergunta de pesquisa acima, o presente artigo terá como objetivo central averiguar se o Programa Casa Verde e Amarela considerou, em sua formulação, as falhas identificadas nas avaliações do Programa Minha Casa, Minha Vida e se o desenho desta nova política se mostrou adequado para buscar sanar os problemas envolvendo a questão habitacional brasileira. Tal análise é relevante no sentido de que uma alteração de política habitacional que vise evoluir o que foi feito no programa antecessor possui, em tese, mais chances de ser bem sucedida do que uma mudança meramente a alterar o que foi feito pelo governo anterior, sem levar em conta os pontos falhos ocorridos no passado.

Como objetivos específicos deste artigo, busca-se uma breve análise do PMCMV e do PCVA frente a conceitos teóricos de avaliação e formulação de políticas públicas, o que trará um melhor entendimento sobre a efetividade do PMCMV e das principais influências na formulação do PCVA, bem como uma verificação dos recursos públicos destinados a cada programa, o que pode contribuir numa previsão sobre como o PCVA terá capacidade de considerar as deficiências de seu antecessor.

A estrutura deste artigo está organizada da seguinte forma: a seção 2 traz o referencial teórico, abordando sobre a avaliação do PMCMV e a formulação do PCVA a partir de relatórios técnicos, legislação relacionada e artigos científicos. A seção 3 descreve a metodologia utilizada, esclarecendo qual o tipo de pesquisa e como esta foi realizada. A seção 4 consiste na apresentação dos resultados, momento em que serão analisadas as informações colhidas sobre o PMCMV e o PCVA, buscando-se a resposta à pergunta de pesquisa. A seção 5 apresenta as considerações finais, sintetizando os principais resultados e as conclusões retiradas das análises, bem como indicando as limitações da pesquisa realizada e possíveis estudos futuros.

## **ENTRE O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E O PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA**

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o termo déficit

habitacional pode ser utilizado para se referir a um determinado número de famílias que vivem em condições de moradia precárias ou que não possuem moradia (MDR - BRASIL, 2022). Essa problemática é histórica no Brasil, vinda desde a expansão urbana dos anos de 1950. Ações governamentais como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) nos anos de 1960, bem como o uso de recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), não foram suficientes para conter esse indicador (SANTOS; VALE, 2020).

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi criado em 2009 e trouxe a retomada do investimento estatal direto em habitação duas décadas após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986 (EUCLYDES et al, 2022). A partir de 2014, os investimentos no programa foram se dissolvendo em virtude do início da crise fiscal no Brasil, que se agravou após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016. Depois de mais de uma década em implementação, o PMCMV passou por uma série de avaliações que indicaram problemas e necessidade de melhorias, culminando na formulação, através da Medida Provisória nº 996/2020 (posteriormente convertida na Lei nº 14.118/2021), do Programa Casa Verde e Amarela (EUCLYDES et al, 2022).

Numa análise macro acerca de ambos os programas, Nascimento Neto e Ultramari (2022, p.5) entendem que a nova proposta para a habitação trouxe o arrefecimento e encerramento de ciclo para o PMCMV, provocando uma “tendência de redução do volume de recursos públicos e de ampliação do protagonismo do setor privado com base na exigência de contrapartida financeira do beneficiário, mesmo para a faixa inicial de atendimento”. Já Euclides et al (2022) indicam que o PCVA se utilizou do arranjo desenvolvido e operado ao longo do PMCMV, tendo ocorrido uma extinção retórica do PMCMV.

Percebe-se o gradativo enfraquecimento do PMCMV e sua substituição pelo PCVA como principal política habitacional do país. Diante disso, o presente trabalho visitará diferentes avaliações do PMCMV na busca de identificar os principais pontos de melhoria vistos para esta política. Também serão abordadas as principais diretrizes do PCVA, de modo a analisar se a nova política considerou as deficiências de sua antecessora na busca de evitá-las.

### **O Programa Minha Casa, Minha Vida e sua avaliação**

O PMCMV teve como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou

reforma de habitações rurais. O público alvo eram famílias com renda de até dez salários mínimos (BRASIL, 2009).

Em termos quantitativos, foram mais de 6 milhões de moradias contratadas e mais de 5 milhões de moradias entregues entre 2009 e 2020. Já a respeito dos recursos públicos utilizados, o PMCMV representou cerca de 32,1% do total desembolsado pela União para todas as suas políticas públicas no período de 2009 e 2019 (ME - BRASIL, 2020).

Sobre a avaliação do PMCMV, diferentes fontes trataram do tema, desde documentos técnicos de órgãos vinculados à Administração Pública até artigos publicados em periódicos. Dentre as fontes técnicas, é importante citar o Acórdão nº 2.456, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2016), que trouxe uma auditoria operacional acerca do PMCMV e das obras decorrentes dele. Outra importante referência técnica é o Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida (ME - BRASIL, 2020), elaborado pelo Ministério da Economia e sendo parte do ciclo de avaliações realizadas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que se trata da instância de natureza consultiva responsável por avaliar anualmente políticas públicas previamente selecionadas e financiadas pela União (CMAP - BRASIL, 2021). Todas as referências citadas indicaram dificuldades na implementação da política, como falta de infraestrutura urbana, falhas na execução das obras e projetos e dificuldades na seleção de beneficiários.

Tratando da teoria relacionada ao tema, Arretche (2013) entende que somente a avaliação permite a criação de uma relação de causalidade entre uma política e seus resultados. A mesma autora cita três tipos de avaliações: a partir da eficiência, da eficácia e da efetividade. Tratando com mais detalhes sobre a última delas, a avaliação por efetividade considera a análise da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos alcançados.

Já o Guia prático de análise *ex post* (IPEA, 2018, p. 2) considera que “a verificação da efetividade de uma política passa, necessariamente, por seu monitoramento e sua avaliação”. A mesma referência trata ainda a avaliação *ex post* como aquela realizada durante ou após a execução de uma política pública, sendo uma ferramenta fundamental para verificar se os recursos públicos estão sendo aplicados considerando parâmetros como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

### **O Programa Casa Verde e Amarela e sua formulação**

A formulação de políticas públicas pode ser enquadrada num conjunto de processos

incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda, a especificação das alternativas para cumprimento desta agenda, a escolha dentre as alternativas e a implementação da decisão (KINGDON, 2006). Especialmente sobre a etapa de estabelecimento da agenda, podem ser consideradas três explicações fundamentais que influenciam este processo: os problemas, a política e os participantes visíveis. Para os problemas se destacam os indicadores, os eventos-foco e o *feedback*. A política é tida como poderosa formadora de agenda. Os participantes visíveis são aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, possuindo o poder de definição da agenda. Em geral são políticos, membros do alto escalão, mídia, atores relacionados a processos eleitorais, dentre outros (ibidem).

Tratando do Programa Casa Verde e Amarela, conforme se verifica do Decreto nº 10.600, este foi elaborado para trazer um conjunto de medidas propostas pelo Governo Federal destinada a facilitar o acesso da população a uma moradia própria, garantindo mais qualidade de vida e tendo como intuito atender a 1,2 milhões de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até dezembro de 2022. Além do financiamento habitacional, de acordo com as especificações do programa, o PCVA foi criado com o objetivo de atuar na melhoria de residências, através de reformas nos imóveis (Decreto - BRASIL, 2021).

Da legislação relacionada ao PCVA é possível verificar que todas as faixas serão beneficiadas através de financiamentos de crédito imobiliário com a possibilidade de utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mas sem existir uma faixa de custeio exclusivo com recursos da União, algo que existia no PMCMV, existindo ainda taxas de juros que variam de acordo com a faixa de renda e a localização do imóvel (Decreto - BRASIL, 2021).

Já a melhoria habitacional prevista no programa consiste na reforma e ampliação do imóvel, como construção de telhado, quarto extra, banheiro, instalações elétricas ou hidráulicas, colocação de piso e acabamentos em geral. Também poderão ser instalados equipamentos de aquecimento solar ou eficiência energética (MDR - BRASIL, 2020).

## **Materiais e Métodos**

Conforme Gil (2002), em termos de objetivos, a presente pesquisa pode ser classificada como exploratória, tendo em vista que busca proporcionar maior familiaridade com o PMCMV e com o PCVA e constituir hipóteses que expliquem se o programa habitacional sucessor conseguirá contornar problemas identificados em seu antecessor.

Quanto ao método de pesquisa, de acordo com Lakatos (2003), foi usado o formato de pesquisa bibliográfica, envolvendo especialmente artigos científicos tratando das políticas de habitação em estudo, bem como se tem o formato de pesquisa documental, envolvendo dados secundários extraídos de relatórios elaborados por órgãos públicos e da legislação relacionada ao tema.

Considerando o objetivo exploratório deste trabalho e seu formato bibliográfico para a coleta das informações, foram adotadas as seguintes etapas em termos metodológicos:

**Quadro 1. Fases da pesquisa realizadas para o presente artigo**

Fase	Atividade executada	Fatores analisados
Escolha do tema	Tema definido: análise da mudança entre o PMCMV e o PCVA	- Conhecimento prévio dos autores considerando atividades acadêmicas anteriores  - Baixa quantidade de artigos científicos tratando do tema
Levantamento bibliográfico preliminar	1. Definição das bases de dados a serem consultadas para se obter o material da pesquisa;  2. Realização do estudo exploratório preliminar sobre o tema, de modo a verificar a disponibilidade de documentos nas bases de dados definidas;  3. Acumulação de maior conhecimento acerca do tema para possibilitar a posterior definição do problema de pesquisa.	Bases de dados definidas: plataformas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da <i>Scientific Electronic Library Online</i> (Scielo Brasil)
Formulação do problema	Foi definida a questão da pesquisa transcrita abaixo:  O PCVA, em seu processo de formulação, trouxe diretrizes e objetivos hábeis a solucionar os problemas identificados nas avaliações do PMCMV?	- Relevância teórica e prática do problema  - Disponibilidade de material bibliográfico suficiente
Elaboração do plano provisório de assunto	Definição das partes que comporão o estudo, conforme abaixo:  1. Pesquisa sobre o PMCMV, seu enquadramento na teoria de avaliação de políticas públicas e seus pontos de melhoria;  2. Pesquisa sobre o PCVA, seu enquadramento na teoria de formulação de políticas públicas e suas diretrizes;  3. Análise dos resultados, visando identificar se o PCVA considerou ou não as limitações verificadas no PMCMV.	- Existência de lógica entre as diferentes etapas do plano provisório  - Compatibilidade do plano provisório com o problema de pesquisa e com o levantamento bibliográfico preliminar  - Possibilidade de se chegar a conclusões com relevância teórica ou prática

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Gil (2002).

## Apresentação Dos Dados, Análise Dos Resultados e Discussões

Inicialmente tratando da avaliação do PMCMV, o quadro a seguir apresenta pontos de melhoria percebidos por diferentes fontes:

**Quadro 2. Pontos de melhorias verificados para o PMCMV**

Autor e ano	Título do documento	Pontos de melhorias para o PMCMV
MINISTÉRIO DA ECONOMIA. ME - BRASIL, 2020.	Relatório de Avaliação - Programa Minha Casa Minha Vida	Não conseguiu reduzir o déficit habitacional quantitativo, que permaneceu próximo a 6 milhões de moradias até 2019, mas ajudou a contê-lo
		Localização dos empreendimentos em regiões distantes dos centros urbanos
		Baixa qualidade dos projetos
		Falhas nos critérios de seleção dos beneficiários, com grande focalização em faixas de renda e pouca verificação de outros critérios relacionados à situação de déficit habitacional
		Presença de defeitos nas construções
		Falta de acesso à infraestrutura urbana
		Dificuldade de executar recursos no Norte e Nordeste
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016.	Acórdão nº 2.456/2016 – Avaliação da política e das obras de habitação de interesse social do PMCMV	Fragilidade na infraestrutura básica junto a unidades entregues
		Fragilidades na aplicação dos critérios de priorização para seleção dos beneficiários, com atrasos na liberação da lista de beneficiários em moradias concluídas, atrasando a entrega dessas unidades e abrindo margem a invasões e depredações
		Problemas relacionados à implantação dos requisitos de acessibilidade para pessoas com deficiência e/ou idosas
		Baixa adoção de critérios de sustentabilidade nas moradias e nos empreendimentos do programa
		Ausência de registro em cartório dos imóveis entregues.
LIMA et al, 2020	Avaliação, numa perspectiva de cidadania, o PMCMV - Faixa 1, nos municípios de São Gonçalo do Amarante e Extremoz, localizados na Região Metropolitana de Natal (RN), por meio de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas com os atores locais	Responsabilidade de executar os empreendimentos a cargo das construtoras
		Erros na execução dos projetos
		Falta de fiscalização
		Qualidade do material construtivo
		Localização dos conjuntos
		Falta de infraestrutura urbana
WITTMANN et al, 2021	Dados coletados por meio de 144 questionários com as famílias beneficiárias do PMCMV e com entrevista junto ao agente operacional	Provisão habitacional em locais distantes, sem promoção de acesso à infraestrutura urbana
		Insegurança dos moradores em virtude de episódios de vandalismo junto às habitações, indicando falta de segurança pública



	em um conjunto habitacional no município de Santa Maria/RS	Baixa capacidade estatal de promover moradias em áreas centrais
FERREIRA et al, 2019	Dados coletados de leis, normas, atas do Conselho e das Conferências Nacionais das Cidades, notas de audiência pública e entrevistas com atores que participaram do processo de formulação e implementação da política de habitação	Falta de ação sobre o problema da segregação socioespacial e da questão da terra
		"Financeirização" da política de habitação, com recursos destinados ao aquecimento do mercado de construção civil
		Baixa participação popular e baixo controle social
SANTOS; VALE, 2020	O direito à moradia x Programa Minha Casa Minha Vida: espacialização dos marginalizados das cidades de São João Del Rei e Barbacena	Afastamento acentuado das moradias em relação aos principais equipamentos públicos
		Empreendimentos construídos em regiões desvalorizadas
DOURADO; ARAÚJO SOBRINHO, 2022	O processo de periferização da habitação financiado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida	O programa não foi focado na população de menor renda tendo em vista que a Faixa 1 não foi a mais favorecida no PMCMV
		Protagonismo da ação da iniciativa privada que buscou maneiras de maximizar a realização de seus lucros
		Periferização de moradias, com unidades construídas em áreas distantes dos grandes centros

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Levando-se em conta a variedade de falhas identificadas no PMCMV, destaca-se abaixo algumas que se repetem nas referências encontradas:

- Localização dos empreendimentos distante de centro urbanos e com pouca infraestrutura ao redor (ME - BRASIL, 2020; TCU, 2016; LIMA et al, 2020; WITTMANN et al, 2021; SANTOS; VALE, 2020; DOURADO; ARAÚJO SOBRINHO, 2022);
- Falhas nos critérios de seleção dos beneficiários, prejudicando a focalização dos recursos públicos para a população mais necessitada e consequentemente dificultando a redução do déficit habitacional (ME - BRASIL, 2020; TCU, 2016; DOURADO; ARAÚJO SOBRINHO, 2022);
- Falhas construtivas ou em projetos (ME - BRASIL, 2020; TCU, 2016; LIMA et al, 2020);
- Protagonismo da iniciativa privada na execução do programa, com baixa participação estatal (LIMA et al, 2020; FERREIRA et al, 2019; DOURADO; ARAÚJO SOBRINHO, 2022).

Já sobre o Programa Casa Verde e Amarela, segue no Quadro 3 informações colhidas a partir da legislação relacionada e do relatório elaborado pelo Ministério da Economia (ME – BRASIL, 2020).

**Quadro 3. Informações do Programa Casa Verde e Amarela**

	Casa Verde e Amarela
<b>Informações Gerais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Finalidade do programa é promover direito à moradia;</li> <li>▪ Associado ao desenvolvimento econômico, geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida;</li> <li>▪ O programa prevê a locação social de imóveis em áreas urbanas;</li> </ul>
<b>Diretrizes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atender a demanda por habitações do país adaptando as peculiaridades regionais e socioculturais;</li> <li>▪ Promover o planejamento urbanístico e priorizar o atendimento social da moradia;</li> <li>▪ Redução das desigualdades sociais e regionais;</li> <li>▪ Sustentabilidade econômica e social dos empreendimentos habitacionais e transparência nos processos de escolha dos participantes do PCVA;</li> <li>▪ Redução de impactos ambientais, economia de recursos naturais e conservação e uso racional de energia.</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliar o estoque de moradias, sobretudo o da população de baixa renda;</li> <li>▪ Promover a melhora do estoque de moradias existentes, melhorando as inadequações habitacionais em geral;</li> <li>▪ Estimular a modernização do setor de Construção civil e promover o desenvolvimento institucional dos agentes responsáveis pelo PCVA.</li> </ul>
<b>Vedações para a concessão de subvenções para aquisição de imóveis para pessoas físicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seja titular de contrato de financiamento obtido com recursos do FGTS ou em condições equivalentes às do Sistema Financeiro da Habitação, em qualquer parte do País;</li> <li>▪ Seja proprietário, promitente comprador ou titular de direito de aquisição, de arrendamento, de usufruto ou de uso de imóvel residencial no país;</li> <li>▪ Já tenha recebido, nos últimos 10 anos, benefícios similares de subvenções econômicas do OGU, FAR, FDS ou descontos com recursos do FGTS, exceto descontos disponibilizados pelo INCRA.</li> </ul>
<b>Outras anotações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O Decreto nº 10.600/2021 definiu as regras para participação no PCVA. No entanto, a classificação dos beneficiários por renda permanece sendo o principal critério de seleção;</li> <li>▪ Agentes públicos e privados serão responsáveis pelas etapas de promoção do PCVA;</li> <li>▪ O MDR será responsável pela gestão, monitoramento, e avaliação do PCVA;</li> <li>▪ A União, agentes financeiros, Estados, DF, Municípios e famílias são os demais participantes do processo em suas etapas;</li> <li>▪ As taxas de juros são variáveis de acordo com os grupos beneficiados e variam a depender da região, sendo mais favoráveis para as regiões Norte e Nordeste.</li> </ul>

Fonte: Adaptado pelos autores a partir da Lei nº 14.118/2021, do Decreto nº 10.600/2021 e do Relatório de Avaliação do PMCMV (ME - BRASIL, 2020).

Considerando as informações apresentadas anteriormente e a pergunta da presente pesquisa, chega-se às seguintes pontuações:

- Problema da localização dos empreendimentos e da falta de infraestrutura urbana no entorno das moradias:
  - o Apesar das diretrizes do PCVA indicarem que o programa visa promover o planejamento urbanístico, não foi verificado claramente como moradias já construídas no PMCMV poderiam ter as melhorias infraestruturais necessárias;
  - o Sobre o aluguel social, esta pode ser tida como uma solução interessante para transferir pessoas de moradias populares inadequadas ou em déficit habitacional para locais mais adequados, mas deve ser considerado se seria uma solução temporária ou permanente, o custo que traria aos cofres públicos e o que seria feito das moradias que ficariam vagas no caso de retirada das famílias, informações que não foram encontradas na pesquisa realizada sobre o PCVA.
- Falhas nos critérios de seleção dos beneficiários:
  - o Mesmo com as vedações indicadas para pessoas físicas aderirem ao programa, o fato da renda familiar ainda ser o principal critério de seleção dos beneficiários faz com que o PCVA tenda a ter as mesmas falhas na seleção e destinação dos recursos públicos vistas no PMCMV.
- Falhas construtivas ou em projetos:
  - o A melhoria no estoque de moradias existentes é vista como um objetivo do PCVA, mas não foram encontradas maiores informações de como essas melhorias serão executadas e de que forma atingirão as moradias já construídas.
- Sobre o protagonismo da iniciativa privada na execução do programa:
  - o O PCVA não foi claro em estabelecer o papel do estado na implementação da política, trazendo informações iniciais tanto na Lei nº 14.118/2021 como no Decreto nº 10.600/2021. Portanto, não existem informações suficientes para analisar se o Poder Público terá maior atuação na execução do programa.

- o Um ponto relevante a trazer neste quesito é a maior influência dos recursos via FGTS para o novo programa, mesmo na Faixa 1. A partir do que foi pesquisado para o PMCMV, percebe-se que quanto maior a participação de recursos via FGTS, menor tende a ser a participação estatal, tendo em vista o uso de recursos oriundos do próprio beneficiário e geridos por uma instituição financeira.

Em relação à utilização de recursos públicos, entre 2009 e 2019 o PMCMV custou R\$124,3 bilhões aos cofres da União em valores atualizados para 2019 (ME - BRASIL, 2020). Atualizando para 2022, considerando uma inflação de 21,69% entre janeiro/2020 e dezembro/2022 (IBGE, 2023), tem-se um valor de 151,3 bilhões de reais, uma média de 13,75 bilhões de reais investidos por ano. Já para o PCVA, observando a Lei Orçamentária Anual (LOA - BRASIL, 2022), foram previstos 1,1 bilhão de reais para as ações habitacionais da população de baixa renda, o que representa uma queda de 92% em relação à média vista para o PMCMV.

A respeito da avaliação do PMCMV em termos de efetividade (Arretche, 2013), bem como realizando uma análise *ex post* (IPEA, 2018), verifica-se, conforme o relatório do Ministério da Economia (ME - BRASIL, 2020), que a redução do déficit habitacional, principal objetivo do PMCMV de acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 33 (EMI nº 33 - BRASIL, 2009), não foi alcançada, o que indica uma baixa efetividade da política.

Sobre a aplicação dos conceitos de Kingdon (2006) na etapa de formulação do PCVA, é possível identificar alguns dos mecanismos básicos do fluxo de “problemas” que podem ter contribuído para a inclusão do programa na agenda governamental, como o déficit habitacional existente especialmente na população de baixa renda (Indicador) e as informações vindas da avaliação da política anterior (*Feedback*). No entanto, maior destaque pode ser dado ao fluxo de “participantes visíveis”, para o qual é percebida a influência de ministros na formatação e encaminhamento da Medida Provisória nº 996/2020 à Presidência da República, resultando na lei que instituiu o PCVA, e para o fluxo de “política”, com forte influência para a formalização do novo programa habitacional dado o cenário de mudança governamental em 2019.

Unindo todas as informações apresentadas nesta análise de resultados e visando responder à pergunta de pesquisa, conclui-se que o PCVA, apesar de trazer algumas ações que podem agir sobre problemáticas do PMCMV, ainda não apresentou em maiores detalhes como

isso poderá ser implementado. Também é possível verificar que a queda de 92% de investimento público em relação ao PMCMV pode ter forte influência no combate às questões que impactaram a política anterior, podendo prejudicar o andamento, por exemplo, de ações como a melhoria em infraestrutura urbana no entorno dos conjuntos habitacionais, a implantação do aluguel social e o aumento e melhoria no estoque de moradias já produzidas. Outras questões relevantes e avaliadas como problemáticas no PMCMV também não estão claras no PCVA, como as melhorias na seleção de beneficiários e a atuação do Governo Federal e demais entes públicos na execução do programa.

Complementarmente, foi percebida a influência do cenário fiscal e político na formulação do PCVA. Tais informações, somadas à falta de clareza sobre as ações da nova política e à redução do investimento estatal, indicam um caminho que pode resultar na repetição da baixa efetividade na política habitacional brasileira, assim como foi visto para o PMCMV.

## CONCLUSÃO

Este trabalho buscou verificar se o Programa Casa Verde e Amarela considerou, em sua formulação, os principais problemas identificados no Programa Minha Casa, Minha Vida.

Após o aprofundamento da pesquisa e a análise dos resultados, foi possível notar que o desenho do PCVA buscou considerar alguns pontos falhos do PMCMV, sem, contudo, ter apresentado uma estrutura clara a fim de garantir o êxito da política formulada. Também a substancial redução do investimento público para a nova política, de cerca de 92% em relação à média anual do programa anterior, pode impactar no andamento de suas ações e no combate aos problemas identificados. A redução da parcela de orçamento da União inclusive direciona as ações para serem custeadas por meio do FGTS, o que reduz os gastos públicos, mas também pode reduzir a ação estatal sobre o programa, trazendo maior influência para a iniciativa privada. No PMCMV foi visto que a baixa atuação estatal impactou no controle da política e no seu direcionamento a quem realmente se encontrava em déficit habitacional, reduzindo sua efetividade (LIMA et al, 2020; FERREIRA et al, 2019; DOURADO; ARAÚJO SOBRINHO, 2022).

Há de se considerar ainda o cenário em que o PCVA adentrou na agenda governamental, de forma similar inclusive ao PMCMV, contando com forte influência política e de um contexto de crise fiscal (EMI nº 33 - BRASIL, 2009; EUCLYDES et al, 2022; Lei - BRASIL, 2021), permitindo compreender que a mudança entre os programas habitacionais pode

ter sido mais por um aspecto político do que por questões técnicas.

Por fim, é importante destacar que esta pesquisa possui limitações relacionadas especialmente à pouca disponibilidade de dados sobre o PCVA, tendo em vista que o mesmo ainda se encontra em processo de implementação, sendo relevante a realização de mais estudos futuros que levem em conta eventuais publicações de mais informações sobre a implementação e avaliação da referida política.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta TS. **Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas**. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013.

BRASIL. **Avaliação De Políticas Públicas** - Programa Minha Casa Minha Vida Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – SF Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD/Congresso Nacional. Outubro/2017. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/InformativoAvaliacaoPoliticassPublicasPMCMV\\_WEB.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/InformativoAvaliacaoPoliticassPublicasPMCMV_WEB.pdf). Acesso em 04 de novembro de 2022.

BRASIL. Casa Civil, 2009. **E.M. Interministerial N° 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm). Acesso em: 12 de nov. de 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Congresso Nacional n° 32, de 2022** (PLOA 2023). 2023b. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/154644>. Acesso em: 15 de janeiro de 2023.

BRASIL. **Decreto N° 10.600, de 14 de Janeiro de 2021**. Regulamenta a Lei n° 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília: [2021c]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10600.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.600%2C%20DE%2014,vista%20o%20disposto%20no%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10600.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.600%2C%20DE%2014,vista%20o%20disposto%20no%20art.). Acesso em: 15 de janeiro de 2023.

BRASIL. **Lei N° 11.977, de 07 de Julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília: [2009]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 16 de novembro de 2022.

BRASIL. **Lei N° 14.118, de 12 de Janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela [...]. Brasília: [2021]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm). Acesso em: 16 de novembro de 2022.

BRASIL. Ministério Da Economia, 2020. **Relatório de Avaliação** - Programa Minha Casa Minha Vida. 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: 12 de nov. de 2022.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Regularização e Melhorias**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-e-melhorias>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **O que é o déficit habitacional**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/o-que-e-o-deficit-habitacional>>. Acesso em: 30 de novembro de 2022.

BRASIL. Nota à Imprensa. **Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV**. Conselho De Monitoramento E Avaliação De Políticas Públicas (CMAP). 2021. Disponível em: . Acesso em: 04 de novembro de 2022.

DOURADO, Joesley; ARAÚJO SOBRINHO, Fernando Luiz. **O processo de periferização da habitação financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida**. Sociedade & Natureza, v. 32, p. 694-705, 2022.

EUCLYDES, Fillipe Maciel et al. **O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”**: criação, desenvolvimento e extinção. Revista de Sociologia e Política, v. 30, 2022.

FERREIRA, Geniana Gazotto et al. **Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Inflação**. 2023. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2023.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.

KINGDON, John W., **Agenda**: Como chega a hora de uma ideia? In: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, orgs., Políticas Públicas, vol. I (Brasília: ENAP, 2006), pp. 219-224.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, João Victor Moura Lima, et al. **Programa minha casa minha vida: uma avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania**. Revista Aval. Vol. 6, n. 20, p. 65-84, 2020.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. **O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI**. Geo UERJ, n. 36, p. 48406, 2020.

NASCIMENTO NETO, Paulo; ULTRAMARI, Clovis. **Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado**. revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v. 24, 2022.

SANTOS, Lorrann Kahel Melquiades; VALE, Otávio Manoel Marchiori Carazza. **O direito à moradia x Programa Minha Casa Minha Vida: espacialização dos marginalizados das cidades de São João Del-Rei e Barbacena**. Csonline-Revista Eletrônica De Ciências Sociais, n. 31, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.456/2016**. Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2012910/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2012910/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 07 de fevereiro de 2023.

WITTMANN, Mariane Beatriz et al. **O Programa Minha Casa Minha Vida sob a Perspectiva dos Beneficiários e Agente Operacional**: Minha Casa Minha Vida Program From The Perspective Of Beneficiaries And Operational Agent. Desenvolvimento em Questão, v. 19, n. 55, p. 37-55, 2021.