



“É BOM PORQUE É DA GENTE”:

AINDA SOBRE O MCMV, A PROPÓSITO DA SUA RETOMADA¹

Luanda Villas-Boas Vannuchi²

RESUMO

O retorno de Lula à Presidência da República e o anúncio da retomada e reconfiguração do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) no início de 2023 são tomados como oportunidade para mais uma rodada de reflexões sobre este que se tornou o maior programa habitacional da história do país. Neste trabalho, me valho de diferentes materiais e metodologias para revisitar o MCMV, em especial a produção para a Faixa 1. Primeiro, resgato da literatura trabalhos que analisaram a produção do MCMV no período anterior ao golpe parlamentar de 2016, buscando delimitar as principais assertivas sobre o programa naquele momento. Na sequência, aponto as alterações realizadas no MCMV durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, que respectivamente esvaziaram e encerraram o programa tal como existiu durante os anos de gestão federal petista, e a proposta de retomada do programa por Lula em 2023. Por fim, analiso o resultado de grupos focais realizados entre 2019 e 2020 com mulheres moradoras de empreendimentos do MCMV Faixa 1 em Presidente Prudente e Guarulhos, apresentando suas percepções sobre a vida após o atendimento pela política habitacional. Este trabalho é um primeiro esforço de análise de dados de um projeto de pesquisa mais amplo. Seu objetivo é contribuir para a reflexão crítica sobre o problema da habitação, planejamento e política habitacional, condições de produção de moradias populares e sentidos da casa própria na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Habitação, Programa habitacional, Minha Casa Minha Vida, Mulheres.

ABSTRACT

The return of Lula to the Presidency of Brazil and the announcement of the resumption and reconfiguration of the Minha Casa Minha Vida (MCMV) program in early 2023 are seen as an opportunity for another round of reflections on what has become the largest housing program in the country's history. In this work, I use different materials and methodologies to revisit the MCMV program. First, I draw from the literature works that analyzed the production of MCMV before the parliamentary coup of 2016, aiming to outline the primary considerations on the program at that time. Next, I highlight the changes made to the MCMV during the administrations of Michel Temer and Jair Bolsonaro, which respectively hollowed out and terminated the program as it existed during the years of Lula's presidency. I also discuss Lula's proposal to revive the program in 2023 through Provisional Measure 1162. Finally, I analyze the results of focus groups conducted with women living in MCMV developments in Presidente Prudente and Guarulhos between 2019 and 2020, presenting their perceptions of life after the housing policy. This work is the initial effort to analyze data from a broader research project. Its objective is to contribute to the critical reflection on housing issues, planning, housing policy, the conditions of popular housing production, and the significance of homeownership in Brazilian society.

Keywords: Housing, Housing policy, Minha Casa Minha Vida, Women.

¹ Este trabalho deriva de pesquisa financiado pela Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP através do Projeto Temático FragUrb (2018/07701-8) e de bolsa do pós-doutorado associada (2021/14276-4).

² Pesquisadora de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista, Campus Presidente Prudente (FCT UNESP), luandavannuchi@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi lançado em 2009 como uma das principais ações do governo Lula para contornar a crise econômica internacional disparada pelo colapso dos *subprimes* americanos. Concebido como um pacote habitacional que operaria como programa declaradamente econômico e anticíclico, tinha como meta inicial a construção de um milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos, não por promoção estatal, mas pela iniciativa privada (Arantes e Fix, 2009; Fix, 2011; Santo Amore, 2015; Rolnik, 2015). Ao dispor de massivo subsídio público à produção direta por construtoras, o programa repercutiu positivamente entre diferentes grupos: no setor construtivo, aliviado pelos incentivos e injeção de recursos; nos governos municipais, que via de regra adequaram suas políticas habitacionais locais (quando existentes) para fazer “rodar” o programa, colhendo os frutos políticos da produção de unidades habitacionais subsidiadas por fundos federais (Rolnik, Iacovini e Klintowitz, 2014); e, evidentemente, entre a população beneficiada, em um episódio raro na história do país de transferência massiva de recursos públicos para os mais pobres, na forma de subsídio à aquisição da casa própria. Subsídio direto e que chegava a 96% do valor da unidade para famílias com renda até R\$ 1.600 (Faixa 1), ou subsídio embutido na entrada ou nos juros do financiamento, voltado aos grupos de mais alta renda (Faixa 2 e 3). Deste modo, o programa se consolidou na política urbana em nível nacional, sofreu ajustes, foi sucessivamente renovado e suas metas ampliadas ao longo dos anos, com êxito político e econômico que repercutiu na eleição de Dilma Roussef em 2010 e em sua reeleição em 2014 (Rolnik, 2015). A partir de 2016, já no governo de Michel Temer, o MCMV começou a ser reduzido e, com o início do governo Bolsonaro, em 2018, teve recursos ainda mais limitados, até ser declarado como encerrado em 2020, com o anúncio de sua substituição por um novo programa habitacional federal, o Casa Verde e Amarela.

Neste período foram contratadas 6 milhões de unidades e produzidas mais de 5,1 milhões de unidades habitacionais³, distribuídas em praticamente todos os municípios brasileiros. Em síntese, trata-se do maior programa habitacional da história do país, com uma produção residencial massiva e capilarizada no território nacional, que gerou inúmeros impactos que ainda estão se fazendo sentir no cotidiano das cidades brasileiras. Impactos que tem sido analisados por uma vasta gama de trabalhos desde os primeiros anos do programa e que deverão mobilizar pesquisas ainda por muitas décadas.

³ Dados extraídos do portal Sishab, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDR) em dezembro de 2020. Atualmente a página encontra-se fora do ar.



Embora a perspectiva crítica ao MCMV tenha abundado desde seus primeiros anos, o esvaziamento do programa após o golpe parlamentar de 2016 implicou num deslocamento desta crítica, que foi deixando de apontar os problemas resultantes do modelo de provisão do programa habitacional para contestar a redução de investimentos nele. É partindo desta constatação que neste trabalho o retorno de Lula à Presidência da República e o anúncio da retomada e reconfiguração do MCMV no início de 2023 são tomados como oportunidade para mais uma rodada de reflexão crítica sobre o programa. Para tanto, me valho de diferentes materiais e metodologias. Primeiro, por meio de levantamento e análise bibliográfica retomo trabalhos do campo dos estudos urbanos e da pesquisa em planejamento urbano que analisaram a produção do MCMV, sobretudo no período anterior ao golpe parlamentar de 2016, buscando sintetizar a crítica ao programa nos seus primeiros anos. Na sequência, através da análise dos marcos normativos pertinentes e de dados sobre a dotação orçamentária do MCMV, procuro delimitar e discutir as principais alterações realizadas no MCMV durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, que respectivamente esvaziaram e encerraram o programa tal como existiu durante os anos de gestão federal petista, e a proposta de retomada do programa por Lula em 2023 por meio da Medida Provisória nº 1.162 de 14 de fevereiro de 2023, convertida em Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Por fim, me volto à empiria para analisar o resultado de grupos focais realizados entre 2019 e 2020 com mulheres moradoras de empreendimentos da Faixa 1 do MCMV em Presidente Prudente e Guarulhos. Por se tratar de uma metodologia pouco utilizada nas pesquisas em geografia humana, buscarei detalhar seus objetivos, modos de operacionalização e uso para esta pesquisa antes de apresentar seus resultados. Por meio dos grupos focais aqui analisados é possível apresentar e discutir percepções mais recentes de beneficiárias sobre a vida depois do acesso à política habitacional. A metodologia tem aqui o papel de controle dos resultados apresentados nas seções anteriores do trabalho. Como veremos nas considerações finais, as constatações a partir dos grupos focais reforçam a literatura crítica ao MCMV e permitem concluir que as transformações efetuadas no programa pelos diferentes governos após o golpe não pretenderam sanar seus principais aspectos problemáticos, ao contrário, os aprofundaram. No relançamento do projeto em 2023, alguns pontos são endereçados, mas nenhum dos aspectos estruturais. Este trabalho é um primeiro esforço de análise de parte dos dados produzidos em um projeto de pesquisa de proporções bem mais amplas. Seu objetivo é oferecer mais insumos para a crítica ao MCMV e, de modo mais amplo, contribuir para a reflexão sobre o problema da habitação e da política habitacional, as condições da produção da moradia popular e os sentidos da casa própria na sociedade brasileira.



O MCMV ATÉ 2016

Criado por meio da Lei N° 11.977 de julho de 2009, o MCMV foi desde o princípio estruturado operacionalmente em modalidades distintas que funcionam quase como subprogramas, contendo regras, limites de subsídios e fontes de financiamento que variam também segundo as faixas de renda dos beneficiários. As análises deste artigo se concentram na produção habitacional para a Faixa 1, destinada, à época do seu lançamento, a famílias com renda de até 1.600 reais (então aproximadamente 3 salários mínimos), executado por empresas por meio do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Exclui, portanto, as modalidades Rural, Entidades e aquelas financiadas com fundos do FGTS.

A análise da bibliografia levantada permitiu constatar que, apesar dos investimentos volumosos, da produção em escala, da dimensão nacional e da impressionante capilaridade da produção no território brasileiro, são inúmeros os pontos críticos do programa que estão fazendo emergir, nos últimos anos, uma série de transformações nas cidades onde foram implementados, e não apenas nos próprios conjuntos construídos. A primeira, principal e mais recorrentes crítica refere-se ao próprio modelo de provisão do MCMV, com subsídio público destinado à oferta e produção direta de novas unidades por construtoras, que designou a iniciativa privada como agente motora do processo. Com sintetizaram Pedro Arantes e Mariana Fix já à época do lançamento do pacote habitacional,

Uma produção "por oferta" significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. A Caixa define o acesso às unidades a partir de listas de demanda, cadastradas pelas prefeituras. Assim, os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. (Arantes e Fix, 2009, sp)

Além disso, as normas que orientaram a implementação do MCMV-FAR tiveram um efeito fatal sobre o produto final oferecido. Com valores máximos por unidade fixados por tamanho de cidade e região, e especificações mínimas estabelecidas pelo programa, a margem de lucro do construtor dependia exclusivamente da economia de custos no processo produtivo e no produto final. Assim, construtoras puderam dilatar sua rentabilidade selecionando os terrenos de menor custo e produzindo os conjuntos mais baratos possíveis, frequentemente em periferias longínquas e com baixíssima qualidade construtiva, “uma produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir

de um modelo de propriedade privada condominial” (Santo Amore, Shimbo e Rufino, 2015, p. 419). Para Rolnik (2015, p. 310), “o resultado dessa equação financeira é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo urbano é mais barato”.

Também exerceu influência determinante para este padrão de inserção urbana a ambição de se produzir uma quantidade tão expressiva de novas moradias em tão curto espaço de tempo, expressa pelas metas do programa e consequência da priorização dos objetivos de ordem macroeconômica e setorial (Krause, Balbim e Lima Neto, 2013). Com isso, o MCMV não se alinhou às diretrizes urbanísticas da política habitacional tal como formulada pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) ou pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Como explicam Rolnik et al. (2015a, p. 131),

A convergência de interesses de construtoras, governos locais e o Governo Federal em fazer o programa "rodar" suplantou preocupações com aspectos como a qualidade urbanística do entorno dos empreendimentos e a articulação da oferta habitacional com uma política fundiária abrangente, uma vez que considerações desse tipo afetariam a velocidade de sua implementação.

Nesse sentido, algumas coletâneas que reúnem pesquisas sobre o MCMV em cidades de diferentes estados e regiões brasileiras mostraram a falta de aderência da produção habitacional às políticas urbanas municipais. Um exemplo é a baixíssima incidência de conjuntos da Faixa 1 em áreas de Zeis de vazios (Cardoso, 2013; Santo Amore, Shimbo e Rufino, 2015).

Para não nos determos unicamente nos aspectos analisados como negativos no programa, cabe apontar os trabalhos de Vannuchi et al. (2015) e Rolnik et al. (2015b), que analisaram empreendimentos do MCMV nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas à luz dos vários componentes que conformam o direito à moradia digna⁴, buscando refletir sobre os possíveis avanços do programa na construção deste direito. A partir de um conjunto de 930 entrevistas com beneficiários na Faixa 1, mostrou-se comum a uma parcela significativa dos entrevistados a percepção de que o MCMV proporcionou melhorias

⁴ O direito à moradia ganha alguma concretude a partir da orientação estabelecida pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991). Primeiramente, para o Comitê, este direito não pode ser interpretado de forma restrita, como um abrigo composto apenas por um teto e quatro paredes. O documento define, então, sete elementos considerados essenciais para sua real efetivação: (1) habitabilidade; (2) disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; (3) localização adequada; (4) adequação cultural; (5) acessibilidade; (6) segurança da posse; e (7) custo acessível (Vannuchi et al., 2015).

consideráveis nas suas condições de vida, especialmente entre aqueles provenientes de situações de extrema precariedade construtiva. Melhoria nas condições de acesso a água, luz e saneamento são alguns dos aspectos observados para a maior parte das famílias entrevistadas, evidenciando o contraste entre a produção pelo programa e o dramático quadro de provisão desse tipo de infraestrutura na rede urbana brasileira. Entretanto, mesmo com tais melhorias, a percepção majoritária entre os beneficiários ainda era de inadequação do tipo de unidade ofertada aos tamanhos e arranjos familiares, o que muitas vezes contribuiu para a manutenção de uma situação de precariedade no morar, como adensamento excessivo ou coabitação familiar, mesmo após o atendimento pelo programa.

Outra crítica importante também se refere às especificações de projeto para o MCMV. A forma do condomínio fechado e murado, obrigatória para os conjuntos verticais, colaborou em muitas cidades para a reprodução de enclaves fortificados sobre um tecido urbano já fragmentado e desconexo, sem que contribuísse para transformá-lo ou qualifica-lo (Rolnik, 2015). A partir de pesquisas em seis estados brasileiros, Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015) também constataram que, ao fomentar a forma condomínio entre os grupos de mais baixa renda, com maior dificuldade em arcar com despesas adicionais à moradia, o programa não apenas gerou problemas de sustentabilidade econômica e social nos conjuntos, mas contribuiu para a prevalência de relações privadas e de espaços isolados, que em determinados casos favoreceram mediações por milícias ou pelo narcotráfico.

Por fim e de modo geral, constatou-se a partir de múltiplas avaliações que a produção do MCMV gerou péssimas inserções urbanas, promovendo a expansão das periferias, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e reforçando a divisão territorial entre ricos e pobres, a manutenção das desigualdades socioespaciais e a reprodução da segregação urbana (Nisida et al, 2015; Rolnik et al., 2015a; Santo Amore, Shimbo e Rufino, 2015; Rolnik, 2015). Para Santo Amore (2015), a questão da terra, o principal nó da política urbana brasileira, assim como a segregação socioespacial, são gargalos históricos que o programa não enfrentou, com consequências ainda difíceis de serem previstas.

Antes de passar ao próximo item, faz-se necessário dizer que muitas destas avaliações foram realizadas no âmbito de pesquisas financiadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em convênio com o Ministério das Cidades, por meio do Edital 011/2012, que teve por finalidade subsidiar avaliações independentes sobre o programa habitacional por diferentes centros de pesquisa. É o caso das

coletâneas organizadas por Aduino (2013) ou por Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015).

Como previsto pelo edital, os resultados destas pesquisas foram apresentados em Brasília e não faltaram, pelo menos até 2016, oportunidades para que o poder público conhecesse o conteúdo crítico destas e de outras análises do MCMV, elaboradas não apenas pela universidades mas também por movimentos de moradia. Mas ainda que o programa tenha sofrido algumas alterações e melhorias nos anos desde que foi lançado, regulamentados por meio de Portarias ou Resoluções Normativas do Ministério das Cidades ou da Caixa Econômica Federal, nenhuma delas foi capaz de resolver os problemas acima identificados. Estes permaneceram e permanecem como parte da estrutura do programa.

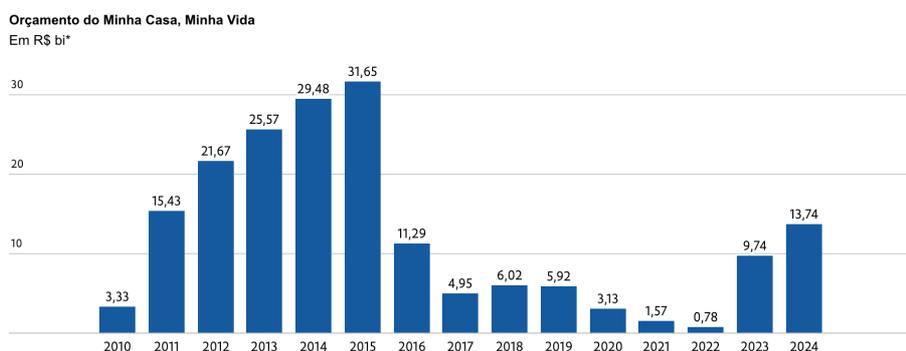
EVOLUÇÃO DO MCMC: 2016-2023

O golpe parlamentar de 2016 que culminou com o impeachment de Dilma Rousseff encerrou um ciclo de gestão federal petista que durava quase catorze anos; o programa MCMV entrava então em seu oitavo ano e estava em sua terceira fase. Em meio a um conjunto de ajustes fiscais, o presidente Michel Temer freou novas contratações e praticamente zerou os investimentos para a Faixa 1 tanto no FAR quanto no Entidades, excluindo as famílias de mais baixa renda do programa. Com o novo teto de gastos, chegou a anunciar que suspenderia novas contratações, depois estabeleceu metas tímidas, que não chegou a cumprir. A partir deste período, o MCMV abandona paulatinamente os grupos com maior necessidade e o programa vai perdendo seu caráter distributivo.

Uma alteração normativa importante neste período foi a criação da Faixa 1,5, que já havia sido anunciada por Dilma, e incluiria famílias com renda de até 2.350 reais mensais. Diferente da Faixa 1 e de forma similar à Faixa 2, a aquisição da moradia na Faixa 1,5 é financiada e a demanda não é indicada pela prefeitura, mas encaminhada à Caixa pelas próprias construtoras. Os juros são mais baixos e os subsídios mais elevados do que na Faixa 2, embora muito menores do que na Faixa 1, esta quase inteiramente subsidiada. Junto a estas alterações orçamentárias e normativas, Temer também aumentou de 8 para 9 mil reais o teto de renda familiar para atendimento pelo programa e ampliou ainda para 1,5 milhões de reais o valor limite de imóveis que poderiam ser financiados com recursos do FGTS. O programa passava, assim, a ampliar a possibilidade de endividamento entre os mais pobres e privilegiar o atendimento a famílias com maior renda.

A chegada de Bolsonaro ao poder deu continuidade ao esvaziamento do caráter distributivo do programa, que seguiu excluindo os grupos de mais baixa renda. Os dois gráficos mostrados a seguir ilustram destinação orçamentária e contratações do programa MCMV desde 2009 até os dias de hoje. No Gráfico 1 vê-se como, após anos de crescimento gradual, o orçamento do programa sofre uma queda brusca de 31,65 bilhões, em 2015, para 11,29 bilhões de reais investidos em 2016. Os valores seguem caindo até a retomada do programa, em 2023.

Gráfico 1. Orçamento do MCMV em R\$ bilhões, por ano, 2010-2024

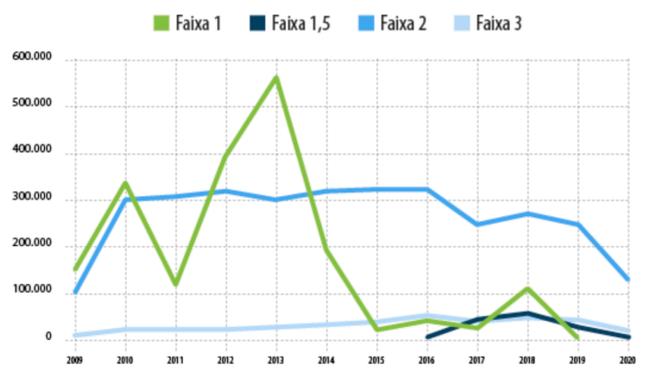


Fontes: [Tesouro Nacional e Painel do Orçamento/Siop; *a preços de julho de 2023, já atualizados pela inflação; dotação de 2023 desconsidera emendas parlamentares; valores de 2024 estão previstos na proposta de Orçamento

Fonte: FSP, 06/09/2023

Já no Gráfico 2, é possível acompanhar a evolução das contratações do MCMV por faixa de renda entre 2009 e 2020. As contratações na Faixa 1 tem seu pico em 2013, caem abruptamente nos anos seguintes e se mantêm em patamares muito baixos entre 2015 e 2019, quando são zeradas. As contratações na Faixa 2, que cresceram entre 2009 e 2010 e variaram pouco até 2016, também caem a partir deste ano.

Gráfico 2. Evolução das contratações do MCMV por faixa de renda, 2009-2020



Fonte: Dados SisHab/MDR, elaboração sítio eletrônico do Instituto Lula, consultado em 21/10/2022.

Após dois anos de esvaziamento do MCMV, a Medida Provisória 996 (mais tarde convertida na Lei Nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021) deu fim ao programa, instituindo em seu lugar um em tons mais patrióticos, o Programa Casa Verde e Amarela (CVA). O novo programa é uma continuidade do MCMV em seus principais aspectos, com algumas alterações importantes. A primeira delas é que no CVA a aquisição subsidiada para a Faixa 1 do MCMV deixa de existir, tanto na promoção por construtoras quanto por entidades. Para as famílias mais pobres, com renda de até 2 mil reais, o atendimento passa a ser por meio da regularização fundiária ou de melhorias habitacionais. Ainda que possa, em teoria, acessar a modalidade de aquisição financiada, são evidentes as dificuldades nesta faixa de renda em arcar com os custos de um financiamento de longo prazo. Quanto à inclusão do atendimento por regularização fundiária, ela foi apresentada como uma importante inovação no novo programa, mas apresenta dois problemas importantes: primeiro, aparece desvinculada da implantação de infraestrutura urbana, que poderá ou não ser feito posteriormente. Trata-se, então, de medida que visa apenas disponibilizar a titulação da moradia, uma passagem cartorária que não garante, efetivamente, urbanização e melhorias habitacionais, mas como explica Guerreiro (2020), “destrava” a informalidade, o que permitirá no futuro a valorização, e extração de valor destes imóveis. Segundo é que no CVA a regularização, antes responsabilidade das prefeituras, passa a ser realizada por empresas privadas, contratadas pelos próprios moradores por meio de financiamentos habitacionais oferecidos pelo programa com fundos do FDS. Não somente abre-se assim uma nova possibilidade de endividamento para famílias já muito vulneráveis, mas converte-se uma ação de política pública em uma frente de acumulação para empresas interessadas (Balbim, 2020).

Por fim, outras mudanças com a passagem para o CVA que merecem ser mencionadas são o aumento no tempo de financiamento imobiliário de 30 para 35 anos, e a possibilidade de uso de depósito futuros do FGTS como caução para financiamentos, o que permitiu a ampliação do comprometimento de 30 para 35% da renda familiar dos beneficiários com parcelas habitacionais. Estas medidas, juntamente com alterações nas taxas de juros, propiciaram aumento nos ganhos das construtoras, maiores beneficiadas pelo novo programa.

O retorno de Lula à presidência em 2023 é acompanhado pelo anúncio da retomada do MCMV já nos primeiros meses. A Medida Provisória 1.162, convertida em Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, revogou a maior parte dos dispositivos da lei de criação do CVA e dispôs sobre o retorno do MCMV: a aquisição subsidiada para a Faixa 1 foi retomada (agora

com limite de renda de 2.640 reais) e com uma alteração significativa: a dispensa do pagamento de prestação para beneficiários do Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Os mais pobres não apenas voltam a ser público-alvo do programa, mas são ainda mais subsidiados.

Quanto à produção para o programa, foram anunciadas mudanças nas especificações urbanísticas, de projeto e obra que objetivam melhor a qualidade da oferta para a Faixa 1 – FAR e FDS, a exemplo da tão alardeada obrigatoriedade de varanda nas unidades em edifícios. Regulamentadas por meio das Portaria N° 725 do Ministério das Cidade, são várias novas especificações que endereçam alguns dos problemas relatados no MCMV nos seus quase 14 anos de existência, das quais menciono algumas, sem pretender uma análise totalizante das alterações realizadas. Nas especificações de inserção urbana, são criados índices de qualificação mínima e de qualificação superior, sendo que empreendimentos que se enquadrem no segundo caso poderão receber valor adicional de até 10% dos valores da tabela. A qualificação mínima exige localização em área urbana consolidada ou área de expansão urbana previamente definida por legislação urbanística municipal vigente, existência prévia de pelo menos um sistema de infraestrutura urbana (entre rede de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem), um equipamento público de educação (creche, educação infantil ou ensino fundamental) e um estabelecimento de comércio ou serviço (supermercado, banco, lotérica ou correios). Para qualificação superior, a localização do empreendimento deverá ser em área urbana consolidada, com ao menos quatro sistemas de infraestrutura urbana, dois equipamentos públicos de educação, dois estabelecimentos de comércio ou serviço e ainda um equipamento comunitário de saúde ou assistência social. Na implantação, as quadras e condomínios deverão ter área máxima de 10.000 m² e dimensão máxima de 150 metros. Nas especificações de projeto para empreendimentos, diminuí o número de unidades habitacionais permitidas por condomínio (máximo 200 UH) e por grupos de empreendimentos contíguos (máximo 750 UH). Nas unidades, a área útil mínima aumenta de 32m² para 40m² em casas, e de 39m² para 41,5m² em apartamentos – que, como dito, deverão obrigatoriamente ter varanda de 1,5m². Além disso, o programa passa a permitir a requalificação de imóveis existentes, com custo de contratação até 40% superior ao da produção de unidades novas.

Apesar de alguns avanços importantes, é necessário dizer que muitas das especificações listadas pela Portaria N° 725 aparecem como “recomendáveis”, o que significa que não são obrigatórias, e nem mesmo materialmente incentivadas. Em um desenho de

programa em que a lucratividade do agente promotor depende da máxima economia no processo construtivo, não é difícil adivinhar que tais avanços permanecerão no papel.

Por fim, a nova lei também criou novas formas de atendimento que ainda aguardam regulamentação (locação social, lote urbanizado, melhoria habitacional). Para grupos de renda mais elevada, o programa também passa a permitir o financiamento de imóveis usados. A inclusão destas novas modalidades busca responder a uma crítica frequente entre especialistas de que o déficit habitacional brasileiro, por sua proporção e complexidade, jamais poderia ser solucionado com um programa de modalidade única (produção e aquisição de novas unidades, seja por meio de subsídio ou financiamento). Entretanto, é importante ressaltar que para as novas contratações anunciadas, o modelo central do programa segue intocado: produção privada, com a iniciativa privada como agente motora do processo.

GRUPO FOCAL: SENTIDO E USO

Grupo focal é uma metodologia de pesquisa operacionalizada por meio de uma reunião de pessoas convidadas segundo um ou mais critérios específicos, que debatem livremente entre si a partir de questões pontuais levantadas por uma pessoa externa, a cargo da mediação. Os sentidos e especificidades do uso da metodologia no projeto de pesquisa do qual deriva este trabalho já foram aprofundados em publicação anterior (Neto et al., 2022). Destaco aqui que constitui estratégia voltada à escuta dos sujeitos sociais e que busca captar opiniões e narrativas que circulam no meio social estudado. Diferente de uma entrevista convencional, que tem como objetivo obter respostas às perguntas feitas e na qual as respostas podem variar enormemente mesmo entre respondentes de um grupo consideravelmente homogêneo, o grupo focal tem por propósito acessar um ponto de vista que se constrói coletivamente a partir da *fala em debate* de seus ou suas participantes (Cruz Neto et al, 2006; Neto et al., 2022). Nesta fala em debate, evidenciam-se os consensos e dissensos que se constroem no grupo e, ao passo que concordâncias e complementações se combinam para validar publicamente falas de participantes, posicionamentos discordantes ou contraditórios sinalizam complexidades próprias dos contextos que se pretende compreender.

Além disso, é importante apontar que a realização de grupos focais pode ter diferentes papéis em uma pesquisa: pode ser utilizado em uma etapa exploratória, como uma primeira forma de se obter um conjunto de leituras que mais tarde deverão ser aprofundada por meio de entrevistas e/ou outros procedimentos metodológicos. Pode ser também, evidentemente, a metodologia principal de uma investigação que busque conhecer as percepções do grupo participante sobre uma dada realidade experimentada socialmente. E também pode ser uma

metodologia que tenha a finalidade de oferecer alguma espécie de controle de resultados obtidos por meio de outra(s) metodologia(s) (seja pelo levantamento de dados primários, por exemplo via entrevistas, ou de dados secundários, como levantamento bibliográfico.) Esta última é a principal razão para o uso do grupo focal neste trabalho. Assim, a partir desta metodologia busco entender se a crítica ao MCMV até 2016, postulada pela literatura levantada para este trabalho, se repete ou é contrastada pela fala das mulheres que participaram dos grupos focais realizados entre 2019 e 2020. Busco também averiguar se as alterações no programa desde a sua criação endereçam, de alguma forma, os aspectos considerados problemáticos do programa. Por fim, as falas das mulheres moradoras dos conjuntos do MCMV permitem aprofundar as análises já existentes sobre as possibilidades da política habitacional e os sentidos da casa própria na sociedade brasileira.

No contexto amplo do projeto de pesquisa do qual deriva este trabalho, optou-se pela realização dos grupos focais apenas com mulheres, escolha que considerou a evolução no Brasil do número de mulheres como chefe de domicílio e a prioridade do programa habitacional em conceder a titulação da casa às mulheres. Também levou-se em conta a predominância de mulheres na participação do déficit e inadequação habitacional brasileira, isto é, no fato demonstrado pelos indicadores de que “o déficit habitacional brasileiro é feminino” (Lacerda, Guerreiro e Santoro, 2021; FJP, 2021). Esta opção também considerou que, para a boa realização de um grupo focal, é necessário preservar certa identidade comum entre as participantes do grupo (que pode ser de gênero, condição social ou etária), não para fugir ao contraditório, mas para evitar, na medida do possível, que algumas vozes se sobreponham ou mesmo silenciem outras vozes. Assim, é frequente a realização de grupos com apenas um dos gêneros, ou de evitar, por exemplo, misturar grupos sociais muito diferentes (Neto et al, 2022).

Dentre os dados produzidos a partir das diferentes frentes metodológicas operacionalizadas neste projeto de pesquisa (que incluem ainda entrevistas com cidadãos e com agentes bem informados, banco de dados, cartografia, entre outros), optou-se nesse artigo pelo trabalho com grupos focais por essa ter se demonstrado uma forma bastante eficiente de se ter acesso a uma visão coletiva sobre as especificidades e o significado de se viver em um empreendimento do MCMV nas margens das cidades estudadas. A opção também revela o intuito de se estabelecer um primeiro exercício para síntese e uso destes materiais. Recordar-se que o uso de grupos focais para a pesquisa em geografia ainda é incipiente (Neto et al, 2022).



GRUPO FOCAL: RESULTADOS

Esta seção do artigo centra-se na análise de quatro grupos focais, tendo dois deles sido realizados em Presidente Prudente (SP), no oeste paulista, e dois em Guarulhos (SP), na Região Metropolitana de São Paulo. Em Presidente Prudente, dois grupos foram realizados em novembro de 2019 no João Domingos Neto (JDN), conjunto horizontal com 2.343 mil casas, localizado no limite nordeste da malha urbana, entregue em 2015. Em Guarulhos, os grupos foram realizados em fevereiro de 2020 no bairro do Pimentas, em dois conjuntos residenciais verticais contíguos, Residencial Dunas (D) e Residencial Esplanada (E), com 440 e 500 apartamentos respectivamente, entregues em 2018. Sendo todos eles localizados em periferias distantes dos centros das cidades onde se localizam, a combinação dos casos estudados também permitiu observar contrastes significativos, a saber: localização no interior paulista e localização na Região Metropolitana de São Paulo; conjunto horizontal e conjunto vertical; bairro aberto e condomínio fechado; casa e apartamento. Nos grupos realizados em espaços residenciais abertos (JDN), o convite às mulheres participantes e a realização dos grupos se deu em equipamentos públicos como o CRAS e a creche. Nos condomínios verticais (D e E), o convite foi realizado pelas síndicas, e os grupos realizados em salas da Unifesp-Guarulhos, vizinha ao empreendimento.

É importante ressaltar que os aspectos centrais e particularidades de cada grupo estão descritos em relatórios individuais e são centrais para sua análise. Apesar das diferenças entre os grupos e eventuais divergências que surgiram dentro de cada um, é possível elencar alguns resultados comuns a todos eles:

1. O acesso à casa própria aparece sempre como principal aspecto positivo do programa, em falas que traduzem o alívio em sair do aluguel, de uma situação de risco ou coabitação familiar, e que resumem que “o bom de morar aqui é que a casa é da gente”;
2. Insuficiência dos serviços públicos no bairro: nos diferentes contextos, aparecem queixas sobre a unidade de saúde que não dá conta da demanda do bairro, a distância excessiva entre a moradia e a escola ou creche, a inexistência ou inadequação das opções de lazer;
3. Problemas ligados à mobilidade urbana que dificultam o acesso ao centro ou às centralidades e contribuem para segregar as moradoras do resto da cidade, “prendendo-as” aos locais de moradia: o transporte público que atende os empreendimentos habitacionais são insuficientes e lotados, o transporte coletivo é



custo caro e proibitivo em um contexto de muita pobreza, o trânsito é excessivo e dificulta a mobilidade cotidiana;

4. Percepção de estigma ligado à localização da moradia: as moradoras convivem com dificuldades específicas relacionadas à má fama do seu bairro ou região, como serviços de transporte e entrega como uber, que se recusam a entrar ali, ou ainda dificuldade em conseguir trabalho por um senso comum difundido tanto pelas pessoas quanto pela imprensa de que trata-se de um local perigoso;
5. Ocorrência de problemas construtivos nas unidades habitacionais. Embora com diferentes níveis de gravidade – de azulejos que caem e precisam ser repostos a situações em que há rachaduras, vazamentos, problemas com esgoto, desabamento do forro e queda da caixa d’água – as participantes são unânimes em observar que a qualidade construtiva deixa a desejar.
6. Dificuldades financeiras que resultam de uma combinação de desemprego, percebida tanto como consequência da distância da moradia em relação a regiões mais densas em oportunidades de trabalho quanto pela dificuldade de acesso à escola e creches para as crianças (mães que não conseguem vaga em creche não conseguem trabalhar), com os custos adicionais relativos à formalização da habitação (para além das prestações, incidem no orçamento das famílias contas de água, luz e condomínio nos conjuntos verticais). Daí uma situação de vulnerabilidade social que para muitas mulheres nos grupos parece não ter saída.

Destacam-se também algumas especificidades que apareceram apenas em um ou parte dos grupos focais realizados:

1. Reflexões sobre ambiguidades da vizinhança: a reunião em um mesmo bairro ou condomínio de famílias provenientes de diferentes contextos, inclusive com significativas disparidades sociais entre elas, como famílias removidas de barracos em áreas de risco e famílias que estão saindo do aluguel em bairros estruturados e bem localizados, resulta em algum estranhamento, problemas de convivência e/ou conflitos por temas como barulho, lixo etc. No entanto, a reunião também é capaz de produzir novos encontros e redes de apoio mútuo e solidariedade (JDN);
2. Muitos comentários sobre a dificuldade de adaptação à moradia em condomínio fechado e conjuntos verticais, tanto pelos espaços mais exíguos, regrados e controlados, quanto pelos laços de solidariedade que se romperam com a mudança de

endereço, e a nova vizinhança feita do agrupamento de pessoas vindas de contextos distintos, que nem sempre resulta em uma comunidade (E);

3. Dificuldades em arcar com os custos de condomínio (E);
4. Pobreza extrema e situação de grande vulnerabilidade social dos moradores, que tem grande dependência de necessitarem de melhor acesso a equipamentos de assistência social (JDN);
5. Percepção de que o bairro se consolida aos poucos e que serviços públicos e privados vão chegando com o passar do tempo. Apesar de viverem há poucos anos no residencial, moradoras observam transformações, chegada de serviços públicos e privados, e uma vida que melhor aos pouquinhos (JDN);
6. Sentimento de apartação do resto da cidade, o conjunto residencial é percebido como longe de tudo (JDN);
7. A possibilidade de reformar, expandir, construir puxadinho nas casas é vista positivamente pelas mulheres dos conjuntos horizontais (JDN);
8. Relatos emocionados sobre a imensa precariedade da condição de habitação anterior ao MCMV, em áreas de risco, suscetíveis e enchentes e desabamentos, e o enorme alívio de terem deixado essa situação pretérita e viverem hoje em lares seguros. A conclusão inevitável destes relatos é que, apesar dos problemas narrados sobre a moradia atual, elas “não têm do que reclamar” (D).

Embora sejam inúmeras as diferenças que individualizam as mulheres moradoras do MCMV que participaram dos grupos focais e que a sua experiência seja diversa, e apesar das diferenças existentes entre os contextos habitacionais em que foi realizado cada grupo, ainda foi possível, como visto, encontrar vários aspectos comuns nas suas falas. De modo geral, a sua experiência narrada reforça a literatura crítica ao MCMV até 2016, ao tocar em pontos como a baixa qualidade construtiva dos conjuntos, problemas relativos à vida em condomínio e aos custos atrelados à formalização da moradia, dificuldades relativas à localização e inserção urbana dos empreendimentos e ao acesso aos serviços públicos essenciais de educação, saúde e assistência social. Em um contexto de desemprego e pobreza, a dificuldade de circulação e acesso à cidade também se traduz em perda de oportunidades, esta também como consequência de um certo estigma atrelado à localização.

Nesse contexto, são dois os principais aspectos positivos do programa segundo suas moradoras: a saída da precariedade construtiva (em especial para beneficiárias que vieram de favelas em áreas de risco) e a segurança da posse, isto é, a saída do aluguel ou de uma

situação em que a moradia não está garantida (informalidade, ocupação, área de risco etc).

Este último aspecto atrelado à propriedade privada de moradia e traduzido na fala de “é bom porque é da gente”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, busquei resgatar a reflexão crítica sobre o MCMV nos seus primeiros anos, apontar as principais alterações normativas e orçamentárias na trajetória do programa desde seu lançamento e confrontar estes resultados com discursos construídos coletivamente sobre a vida após a política habitacional por mulheres moradoras do MCMV Faixa 1-FAR em periferias em Guarulhos e Presidente Prudente, coletada em grupos focais realizados entre 2019 e 2020. O trabalho buscou oferecer insumos adicionais à análise crítica do MCMV em um momento em que o programa é retomado após anos de esvaziamento e interrupção. Articulados, os três procedimentos de pesquisa permitiram evidenciar que das transformações efetuadas no programa, aquelas que ocorreram pelos diferentes governos após o golpe não pretenderam sanar seus principais aspectos problemáticos. Ao contrário, os aprofundaram, excluindo os mais pobres do MCMV, aumentando sua margem de endividamento, e direcionado maiores investimentos para os estratos de mais alta renda. A retomada do programa por Lula em 2023 vem com incrementos nas especificações urbanísticas, construtivas e de projeto que poderão ter impactos positivos no programa e evitar, no futuro, a repetição de situações problemáticas, de imensos empreendimentos construídos em total desconexão da malha urbana, em áreas desprovidas de comércio e serviços públicos e com pouco acesso por transporte público, como foi o caso do João Domingos Neto, em Presidente Prudente. No entanto, é uma pena que a maior parte destas especificações não sejam obrigatórias, mas apenas “recomendáveis”.

A retomada do programa também traz propostas positivas do ponto de vista da construção da política pública que ainda deverão ser regulamentadas e detalhadas por normativa específica e que poderão permitir uma maior diversidade da forma de atendimento habitacional, como a locação social e o lote urbanizado. São propostas bem-vindas, considerando que o tamanho do déficit habitacional brasileiro e a variedade de situações urbanas no Brasil exige uma diversificação na política habitacional. Entretanto, é preciso mostrar que apesar de alguns incentivos financeiros a melhores localizações, a questão fundiária não foi adequadamente trabalhada em nenhuma das alterações no MCMV. Sem articulação com uma política fundiária, a política habitacional se presta a uma política de localização que relega os pobres às margens da cidade.



REFERÊNCIAS

- ARANTES, Pedro, e FIX, Mariana. “‘Minha Casa, Minha Vida’, o pacote habitacional de Lula”. **Correio da Cidadania**, 30 de julho de 2009.
- CARDOSO, A. L. (org). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro, RJ: Observatório das Metrôpoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia : Letra Capital, 2013.
- CRUZ NETO, O. et al. Grupos focais e pesquisa social qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, XIII, Anais..., Ouro Preto, 2002.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO-FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.
- GUERREIRO, Isadora. **Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento**. **Passa Palavra**, 31 ago. 2020. Disponível em: <<https://passapalavra.info/2020/08/134088/>>. Acesso em: 19 nov. 2023
- KRAUSE, Cleandro, BALBIM, R. e LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a Política Habitacional?** Texto para discussão 1853. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- LACERDA, L.; GUERREIRO, I.; SANTORO, P. **Por que o déficit habitacional brasileiro é feminino**. **LabCidade**, 22 abr. 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>>. Acesso em: 28 abr. 2023
- NETO, N., et al. Grupo focal na análise da fragmentação socioespacial. In Góes, E. & Melazzo, E. (orgs). *Metodologia de pesquisa em Estudos Urbanos: procedimentos, instrumentos e operacionalização*. Rio de Janeiro: Consequência, 2022.
- NISIDA, Vitor Coelho, Luanda Villas Boas Vannuchi, Luis Guilherme Alves Rossi, Julia Ferreira Sá Borrelli, e Ana Paula de Oliveira Lopes. “A inserção urbana dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida na escala local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais”. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** 17, nº 2 (28 de agosto de 2015): 63.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- ROLNIK, Raquel. **O fim do Minha Casa Minha Vida para quem mais precisa?**, Blog da

<https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/10/07/o-fim-do-minha-casa-minha-vida-para-quem-mais-precisa/> . Acesso em 02 fev 2021.

ROLNIK, Raquel; IACOVINI, Rodrigo Faria; KLINTOWITZ, Danielle. “Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou ‘rodar’ programas?” **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** 16, n° 2 (30 de novembro de 2014).

ROLNIK, Raquel, PEREIRA, Álvaro L. S., MOREIRA, Fernanda A., ROYER, Luciana, IACOVINI, Rodrigo F. e NISIDA, Vitor. “O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação”. **Cadernos Metrópole** 17, n° 33 (maio de 2015): 127–54, 2015a.2020)

ROLNIK, Raquel; LOPES, Ana Paula; PEREIRA, Alvaro L. S.; MOREIRA, Fernanda A.; BORRELLI, Julia; VANNUCHI, Luanda; ROYER, Luciana; IACOVINI, Rodrigo F; e NISIDA, Vitor. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In. SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z; e RUFINO, M. Beatriz C. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015b.

SANTO AMORE, Caio. “‘Minha Casa Minha Vida’ para iniciantes”. In **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z; e RUFINO, M. Beatriz C. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

VANNUCHI, Luanda, IACOVINI, Rodrigo, PEREIRA, Álvaro L. e MOREIRA, Fernanda Accioly. “Inserção urbana no MCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo”. In: **Anais ENANPUR**, Vol. 16. Belo Horizonte, 2015.