O programa Minha Casa Minha Vida contribui para a construção do direito social à moradia? A experiência no Estado do Rio de Janeiro

Angela Moulin Simões Penalva Santos
Pedro Henrique Ramos Prado Vasques

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SANTOS, A. M. S. P., and VASQUES, P. H. R. P. O programa Minha Casa Minha Vida contribui para a construção do direito social à moradia? A experiência no Estado do Rio de Janeiro. In.: MAIA, D. S., and MARAFON, G. J., eds. *O programa Minha Casa Minha Vida: habitação e produção do espaço urbano em diferentes escalas e perspectivas* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2020, pp. 75-112. ISBN: 978-65-00-03029-7.
<https://doi.org/10.7476/9786500030297.0004>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

O programa Minha Casa Minha Vida contribui para a construção do direito social à moradia? A experiência no Estado do Rio de Janeiro

Angela Moulin Simões Penalva Santos

Pedro Henrique Ramos Prado Vasques

Introdução

O direito à moradia vem ganhando cada vez mais proteção no ordenamento jurídico nacional e internacional. O próprio conteúdo deste direito se transformou e passou a ser percebido como “moradia adequada”, isto é, um abrigo conectado a uma rede de infraestrutura urbana. Apesar da crescente evolução da proteção jurídica da moradia, ainda há uma grande demanda por habitação adequada para a população de baixa renda. Na Constituição Federal de 1988, a proteção do direito à moradia está estabelecida nas diretrizes da política urbana (função social da cidade, das terras públicas e proteção jurídica da posse); quando prevê expressamente o princípio da função social da propriedade elencado no art. 5º (inciso XXIII); e, principalmente em seu art. 6º, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 26, que incluiu a habitação no rol dos direitos sociais. Assim, o direito à moradia foi consagrado na Constituição de nossa República, sendo seu componente principal o princípio da dignidade da pessoa humana. O direito à moradia deve ser interpretado em suas duas dimensões (Sarlet, 2002): i) na dimensão positiva, trata-se dever do poder público implementar uma política de habitação de interesse social; ii) na dimensão negativa, implica abster-se de promover deslocamentos involuntários de população carente que pode ser regularizada nos locais que ocupam.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi apresentado como inserido na dimensão positiva da construção do direito à moradia, ainda que o déficit habitacional tenha crescido ao longo de 2009-15 (último período publicado), segundo cálculo da Fundação João Pinheiro. Em face desta situação, o artigo discute em que medida o programa pode ser entendido como parte da construção do direito social à moradia, tomando por referência a experiência no Estado do Rio de Janeiro, destacando sua capital. Tal focalização no território fluminense apresenta peculiaridades que devem ser consideradas e relaciona-se à dimensão negativa do direito à moradia, desdobrando-se no princípio da não remoção, que pode ser excepcionado apenas quando as áreas ocupadas irregularmente por moradores pobres apresentarem risco às suas vidas. Este teria sido o caso, por exemplo, das fortes chuvas que castigaram vários municípios fluminenses em abril de 2010, deixando milhares de pessoas desabrigadas e outras centenas de famílias em situação de risco. Porém, muitas remoções ocorreram por causa dos projetos implementados pelas três esferas de governo para preparar a capital estadual para sediar os chamados “megaeventos” esportivos, como os Jogos Militares (2011), a Copa das Confederações (2013), a Copa FIFA de Futebol (2014) e, principalmente, os Jogos Olímpicos (2016).

O artigo está organizado em três partes, além das conclusões. A primeira é a introdução. Na segunda, apresenta-se o direito à moradia como uma construção social em curso, o que inclui a construção de novas moradias. A implantação da principal política pública no país, o Programa Minha Casa Minha Vida, ao focar na construção de novas unidades, suscitou uma série de críticas com base em estudos empíricos aqui sintetizadas. A terceira parte enfoca na análise da evolução do programa desde a sua criação, em 2009, até os últimos dados disponíveis, em 2018, nas unidades da federação mais beneficiadas pelo programa, de modo a servir de referência para o caso fluminense. Os municípios foram distribuídos entre capitais estaduais e municípios com população superior a 100 mil habitantes, sendo que estes foram divididos entre aqueles localizados dentro ou fora de regiões metropolitanas. Na quarta parte são apresentadas as conclusões do estudo.

O PMCMV em face do direito social à moradia

O objetivo desta seção é fazer uma análise da construção normativa do direito social à moradia, bem como a elaboração de breve síntese da possível contribuição do PMCMV à efetividade daquele direito.

Direito à moradia: um direito social em construção¹

A moradia foi reconhecida como direito humano em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornando-se um direito humano universal aceito como um dos direitos fundamentais. Posteriormente, o entendimento das Nações Unidas foi ampliado ao conceito de moradia adequada. Esta não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar para se desenvolver e uma comunidade segura para viver em paz, com dignidade e saúde física e mental.

Afinal, sem uma casa não há como descansar, se alimentar, fazer a higiene pessoal, confraternizar, receber correspondência, conseguir um trabalho formal, enfim, satisfazer as necessidades mais básicas de forma digna. Segundo a Relatoria Especial da ONU pela Moradia Adequada, uma habitação adequada deve incluir segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; habitabilidade; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; localização adequada, e adequação cultural. Dessa forma, o ser humano pode se desenvolver por completo, provendo a si e à sua família a capacidade de viver de forma plena.

O Princípio da Não Remoção, compreendido como um desdobramento da dimensão negativa do direito à moradia (Sarlet, 2002), pode ser interpretado como uma construção normativa que é fruto de conquistas sociais e de uma crescente proteção e valorização dos direitos humanos fundamentais na ordem jurídica internacional. Portanto, seu conteúdo pode ser extraído de vasta legislação protetiva, desde a esfera internacional, passando pela ordem jurídica nacional (Constituição da República e Leis Federais), Estadual (Constituição do Estado) e Municipal (Lei Orgânica do Município).

No âmbito do direito internacional, a moradia é considerada direito humano fundamental em diversos acordos e tratados dos quais o Brasil é signatário, tais como o Protocolo de San Salvador (Sistema Interamericano de Proteção Internacional dos Direitos Humanos) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU). Outras normas e convenções internacionais que cabe citar são: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção

¹ Esta seção se baseia no artigo de SANTOS, A. et al. “Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil. A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro”. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. jan./jun. 2016, pp. 217-42, 2016.

Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), Convenção dos Trabalhadores Migrantes (1990) e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (1989).

Marco importante na disseminação internacional de uma nova e ampliada agenda de direitos dos residentes urbanos foi a criação da Agência ONU-Habitat, em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), que aconteceu em Vancouver, Canadá, em 1976. A assembleia Habitat II, em Istambul, Turquia, em 1996, consagrou uma definição mais abrangente da moradia social (Antonucci et al, 2010). A partir de então, consolidou-se um novo sentido ao direito à moradia, o já mencionado “moradia adequada”.

Este avanço normativo evoluiu para a construção do princípio da não remoção, como parte da dimensão negativa do direito à moradia. Tal princípio emana dos Comentários n.º 4 e n.º 7 sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que conferiram conteúdo hermenêutico ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Eles foram editados porque um procedimento adequado aos litígios relativos à moradia, mesmo quando legítimo, não pode deixar os desalojados na condição de sem-teto ou em situação de vulnerabilidade com relação aos direitos humanos. Caso isso ocorra, os Estados signatários devem providenciar todas as medidas necessárias para ofertar uma moradia alternativa, o reassentamento ou o acesso à terra produtiva. Além disso, enfatiza-se a importância do devido processo legal em casos de despejo, principalmente pelo número de direitos fundamentais envolvidos, recomendando expressamente que todo despejo seja levado a cabo como última alternativa, apenas quando não houver condições para a permanência. Mesmo assim, a remoção só pode ser efetivada depois do cumprimento de uma série de requisitos que incluem a participação da população na construção de uma alternativa e a realocação em local próximo.

No Brasil, especialmente desde a década de 1970, movimentos sociais urbanos, associados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, mantêm em sua plataforma de reivindicações a defesa do direito à cidade e à moradia dos habitantes de assentamentos precários como forma de promover um meio ambiente urbano saudável para todos os moradores da cidade (Fernandes, 2006). Sendo assim, em âmbito nacional as conquistas legislativas no que tange ao direito social à moradia estão associadas à luta desses movimentos,

uma vez que contribuíram significativamente pela inclusão do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federativa de 1988 e pela elaboração do conteúdo de Leis Federais relacionadas ao tema.

Atualmente, o conteúdo e a proteção do direito à moradia na ordem jurídica interna decorrem de um novo paradigma jurídico-urbanístico (Fernandes, 2006). Seu principal balizador é a função socioambiental da propriedade, decorrente de avanços na defesa dos direitos humanos fundamentais concebidos de forma coletiva, inter-relacionados² e presentes em normas definidas em todas as esferas federativas. Na Constituição Federal de 1988, a proteção do direito social à moradia está expressa quando estabelece as diretrizes da política urbana (função social da cidade, das terras públicas e proteção jurídica da posse) e também quando prevê o princípio da função social da propriedade elencado no art. 5º, XXIII. Mas o principal avanço normativo ocorreu no ano 2000, quando a Emenda Constitucional n.º 26 incluiu a habitação rol dos direitos sociais definidos no art. 6º, sendo seu componente principal o princípio da dignidade da pessoa humana, disciplinado no art. 1º, III.

Os direitos sociais estão inseridos no Título II da Carta Magna e, portanto, são também direitos fundamentais. Dessa forma, podem ser objeto de aplicação imediata e direta, nos termos do art. 5º, §1º da Constituição Federal. Além disso, seu art. 23, IX atribui competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, bem como, no inciso seguinte, para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. Portanto, é dever prestacional de todos os entes federativos garantir moradias para a população de baixa renda, contribuindo para a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza (art. 3º, III) e a preservação da dignidade da pessoa humana, fundamentos elementares da República e marcadamente importantes para que se alcance a plenitude do Estado Democrático de Direito no país.

² A classificação dos direitos fundamentais em gerações (modernamente chamadas de dimensões) é utilizada de forma didática, no entanto não existe hierarquia entre as dimensões de direitos humanos fundamentais, todos tem o mesmo grau de importância, deve-se sempre ter em vista o caráter inter-relacional e indivisível de todos os direitos conquistados (Cançado Trindade, 1992).

Na esfera infraconstitucional, a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001) foi de grande importância na defesa dos direitos na cidade. Cabe também destacar as Leis n.º 11.124/2005 e n.º 11.481/2007, que dispõem respectivamente sobre a criação do Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e sobre a utilização prioritária de terrenos de propriedade da União Federal para a implantação de projetos habitacionais de interesse social, como principal desdobramento do princípio da função socioambiental da propriedade pública.

A proteção do direito à moradia é tratada ainda em várias constituições estaduais e em leis orgânicas municipais, como no caso do Estado e do Município do Rio de Janeiro. Na Constituição do Estado, este direito está consagrado em seu art. 8º, com a seguinte redação: “Todos têm o direito de viver com dignidade. Parágrafo único - É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação [...]”. Também está presente em seu art. 229, que assegura o dever do estado em prover acesso à moradia adequada por meio de uma política de desenvolvimento urbano que garanta o direito à cidade. E, no art. 239, define expressamente que “incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte”.

No âmbito da Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro, o direito à moradia está elencado em vários de seus artigos, como no art. 12 e no art. 30. O inciso XXIX do art. 30 dispõe ser competência do Município: “promover, com recursos próprios ou com a cooperação da União e do Estado, programas de construção de moradias, de melhoramento das condições habitacionais e de saneamento básico”. Ainda no art. 422, quando dá conteúdo ao direito à cidade com o direito à moradia como um de seus componentes:

A política urbana, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, implementará o pleno atendimento das funções sociais da Cidade. § 1º - As funções sociais da Cidade compreendem o direito da população a moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação

pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural.

É também de crucial importância o art. 429 da Lei Orgânica Municipal, pois dele emana a proteção do direito à moradia em sua dimensão negativa. Ou seja, no dever do poder público não promover a remoção de moradores que habitam áreas informais da cidade, a não ser que estejam estabelecidos em locais que imponham risco às suas vidas. Dessa forma, expressa claramente o *Princípio da Não Remoção*. Mesmo assim, para estas hipóteses, há a previsão de medidas/procedimentos que devem ser prévia e obrigatoriamente adotadas:

Art. 429 – A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: [...] VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento.

Ao discorrer sobre o sentido do novo paradigma jurídico-urbanístico que se exprime em todas as leis acima elencadas, Jacques Távora Alfonsin aponta que a função social da cidade e a referência constitucional ao “bem-estar” dos habitantes impedem que “os conflitos em torno da propriedade na cidade sejam considerados de forma individual, não podendo ser julgados ou solucionados apenas pelo direito civil privado” (Alfonsin, 2004, p. 65). Vale dizer que deve-se considerar toda a legislação interna e internacional protetora do direito à moradia, já que seu exercício é forma de atribuição de uma função social à propriedade inserida no contexto urbano. Assim, no caso concreto, longe de uma solução individual para o conflito entre o proprietário e o possuidor, os Poderes Executivo e Judiciário devem “publicizar” a questão, atribuindo eficácia ao direito social à moradia, reconhecendo suas dimensões positiva e negativa.

É possível também afirmar que essas dimensões do direito à moradia estão inter-relacionadas, de forma que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos diversos tribunais estaduais vêm paulatinamente afastando a tese de que os direitos sociais constitucionais se traduzem apenas em normas programáticas, determinando em diversos casos a entrega de prestações materiais aos jurisdicionados.³ O Poder Judiciário, como parte da estrutura do Estado brasileiro, deve estar atento aos compromissos assumidos pelo país no cenário internacional, bem como aos direitos e garantias fundamentais consolidados em nossa Constituição, em especial ao dever de respeitar o direito à moradia, principalmente da população mais vulnerável.

A legislação protetiva à moradia experimentou, assim, um grande avanço, demandando soluções que desafiam o poder público a priorizá-la na alocação de seu orçamento. O programa MCMV constitui na mais onerosa política pública de moradia social implantada no país, ainda que sujeita a críticas que estão sintetizadas na seção a seguir.

MCMV: uma breve síntese da crítica ao programa

Por se tratar de uma importante política pública, que nos governos Dilma (2011-16) e Temer (2016-18) correspondeu à grande parte dos investimentos públicos realizados na economia brasileira, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), instituído pelo governo federal a partir de 2009, vem suscitando observações, análises e críticas por parte da literatura especializada desde a sua formulação. Nesse contexto, uma densa produção acadêmica vem se formando sobre o assunto, sendo possível observar inúmeras abordagens que envolvem aspectos econômicos, políticos e sociais. Dentre essas diversas aproximações, destacamos dois objetos analíticos que, a despeito de sua aparente distância material e conceitual, podem ser percebidos como complementares para uma análise crítica do MCMV, quais sejam, a dimensão social do direito à moradia e a dinâmica das relações interfederativas na implementação da política pública.

No que diz respeito ao MCMV como uma política social, tema amplamente trabalhado pela literatura, a hipótese principal é a de que o funcio-

³ Como exemplos os julgamentos: ADPF 45/DF, Rel. Min. Celso De Mello; AI 455.802/SP, Rel. Min. Marco Aurélio; AI 475.571/SP, Rel. Min. Marco Aurélio; dentre outros.

namento do programa se encontra mais identificado com investimentos para sustentar a dinâmica econômica do que com a dimensão da política social. Como sustentam Loureiro et al.(2013), é possível identificar no primeiro governo Lula a emergência dos fundamentos de uma política habitacional nacional com a aprovação da Lei n.º 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como seu respectivo conselho gestor. No curso dessa trajetória, desenvolvida a partir do Ministério das Cidades, sob a gestão de Olívio Dutra, foi também elaborado – após cerca de dois anos de consultas públicas – o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), lançado em dezembro de 2009, pouco depois do PMCMV. Ainda que o PlanHab tenha sido publicado já no segundo governo Lula, a influência da burocracia, assim como da composição do Ministério das Cidades até aquele momento responderam pelas características, abordagens e conteúdo do documento.

De todo modo, tanto o cenário econômico (significativamente influenciado pela crise de 2008) quanto a reestruturação dos principais cargos de alto escalão do governo – nesse sentido, a nomeação de Dilma Rousseff para a Casa Civil e Márcio Fortes para o Ministério das Cidades – provocaram um significativo descolamento entre as propostas habitacionais até então desenvolvidas – explicitadas no PlanHab – e o que passou a ser efetivamente implementado com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida. Loureiro et al. (2013) destacam que a caracterização do MCMV como mecanismo de resposta à crise econômica, estimulando o mercado da construção civil, passou a se sobrepor aos objetivos iniciais de redução do déficit habitacional para famílias de baixa renda, assemelhando-se ao que ocorrera com o programa do Banco Nacional de Habitação (BNH). Os autores complementam que, se por um lado essa mudança de orientação representou uma subordinação da perspectiva social da política pública às demandas do empresariado, por outro colocou o tema na agenda prioritária do governo federal. Importante destacar que o MCMV não está incluso no SNHIS e, portanto, está desvinculado dos mecanismos de financiamento e das respectivas obrigações que, em linhas gerais, incluem instrumentos de controle e participação social, bem como reforçam a necessidade de articulações inter-deferativas (Balbim et al., 2015). Dessa forma, ainda que tenha se limitado a um percentual ínfimo no universo do programa, o MCMV Entidades, fruto

de pressões de movimentos sociais junto ao governo federal, representou um dos poucos mecanismos de controle e participação direta da sociedade em dissociação ao modelo predominante, isto é, de produção massificada de habitações (vide Tatagiba et al., 2013).

Mesmo antes da eclosão de uma nova crise em 2014, que implicou em uma drástica redução dos subsídios à faixa 1 do MCMV – oriundos do orçamento da União –, a literatura especializada já vinha alertando para o descolamento mencionado anteriormente. Nesse sentido, Krause et al. (2013) afirmam que, se comparado com o PlanHab, o MCMV não possuía as mesmas preocupações de estruturação de uma política habitacional com planejamento participativo e controle social. Para exemplificar a afirmação, os autores contrapõem o sistema de metas do MCMV, baseado apenas no déficit habitacional, com o do PlanHab que, ao olhar para o referido indicador, os organizava a partir de uma tipologia municipal que levava em conta o tamanho da população, sua inserção metropolitana, polarização regional e níveis de pobreza. Em termos operacionais, no atendimento à faixa de renda mais baixa, o MCMV privilegiaria áreas de maior interesse e facilidade para a produção habitacional em detrimento de uma avaliação pormenorizada das diferentes realidades propondo distintas soluções de habitações. Dessa forma, para os autores, o programa não se apresentaria como um instrumento de mudança da trajetória do processo de urbanização brasileiro, pois estimula o assentamento dos mais pobres nas periferias, impondo-lhes os ônus relacionados à habitação em áreas mais precárias e com menos oportunidades.

Apesar de o MCMV considerar o déficit habitacional para fixação de metas e alocação de recursos entre os Estados, as avaliações sobre programa colocam em xeque seus resultados. Dessa forma, tanto Balbim et al. (2015) como Neto et al. (2015) concluem pela baixa aderência (ou, desvinculação parcial) entre a produção habitação do MCMV e o déficit habitacional. Moreira et al. (2015) descrevem ainda que a carência de habitações sociais em meio urbano não foi atendida proporcionalmente com maior número de moradias, que a opção de concentrar a política pública na produção de novas unidades acabou por inibir outras soluções previstas no PlanHab, e, finalmente, uma maior recorrência nas contratações de empreendimentos urbanos para famílias alocadas nas faixas 2 e 3 (i.e., com renda entre três a dez salários mínimos). Tal como destacado, explicita-se a insuficiência dos critérios empregados para justificar os subsídios de localização do empreendimento

que, na visão dos autores deveria levar em conta outros fatores, para além da sua condição metropolitana. Os trabalhos também destacam que o próprio Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades já vinham sugerindo a necessidade de implementação de alternativas. Uma política habitacional robusta não deveria tratar o déficit como seu único objetivo, tampouco adotar uma única solução. Nesse cenário, as sugestões incluíam tanto um fortalecimento da produção social de moradia (vide MCMV Entidades), como o serviço de locação social – devendo este ser compreendido como um serviço público, integrante da política habitacional e não apenas uma medida de assistência social. Mais recentemente, consultorias técnicas da Câmara dos Deputados (2017), amparadas por dados da Fundação João Pinheiro, reforçaram a necessidade de integrar outras medidas à construção de novas habitações, bem como a importância de que estas estejam conjugadas com políticas urbanas (e.g., mobilidade, energia elétrica, saneamento etc.).

Em outras palavras, ao manter-se limitado ao modelo de produção massificada de moradias, o MCMV perdeu a oportunidade de se distanciar das demais políticas formuladas para combate do déficit habitacional que, desde os anos 1960, adotaram a propriedade privada como paradigma (Santos et al., 2016). Ao tratar do aluguel social como uma importante ferramenta para materialização do direito social à moradia e não como um mecanismo temporário (até a construção de novas moradias), as autoras destacam que a concretização desse direito constitucionalmente previsto não implicaria, necessariamente, no reconhecimento de direitos individuais sobre uma determinada propriedade – inclusive e, especialmente, em áreas públicas. Dessa forma, defendem que tanto o aluguel social como a titulação via concessão de uso poderiam ser mais eficazes na proteção da vinculação da terra para moradia do que a transferência de propriedade. Isso porque não é incomum observar processos de gentrificação decorrentes da valorização imobiliária excessiva e do encarecimento do custo de vida em áreas regularizadas pelo poder público.

No tocante à dimensão interfederativa na implementação da política pública, tema menos abordado pela literatura que vem estudando o MCMV, é possível identificar alguns posicionamentos críticos importantes, como aquele introduzido por Balbim et al. (2015). A referida pesquisa aponta para o fato de que a não inserção do programa no âmbito da política habitacional que vinha sendo construída a partir do SNHIS e, em seguida, do PlanHab, configurou

um marco nesse assunto. Isso porque, alijado dessa estrutura normativa e institucional, o MCMV ganhou uma configuração própria, autônoma, que se destacava das propostas que vinham sendo construídas durante o primeiro governo Lula. Especificamente sobre a possibilidade de articulações interfederativas, estas aparecem de forma rarefeita nos mecanismos normativos introduzidos pelo MCMV. Por exemplo, na Lei n.º 11.977/09, aparecem no âmbito da formulação de critério de prioridade para o atendimento às famílias, sem, contudo, operar qualquer mecanismo indutor sólido capaz de estimular a atuação integrada dos entes de federativos. Por outro lado, a estrutura institucional que havia sido criada pelo SNHIS previa participação de estados, distrito federal e municípios na forma de conselhos, cabendo aos governos estaduais a tarefa de articular a integração dos planos municipais habitacionais com os planos de desenvolvimento regional, coordenando ações intermunicipais, dando apoio operacional e também na forma de subsídios. No PlanHab, dentre as várias medidas propostas havia a necessidade de que os entes federativos interessados em participar do programa colaborassem com uma contrapartida que seria calculada de modo individualizado, considerando as disparidades regionais e da desigual distribuição das receitas tributárias.

Fica evidente que o conteúdo e estrutura do SNHIS e do PlanHab se aproximam muito mais do padrão planificador que vinha sendo desenvolvido em outras políticas públicas (e.g., as diretrizes nacionais para o saneamento básico, a política nacional sobre mudança do clima, a política nacional de resíduos sólidos, a política nacional de mobilidade urbana etc.), apelidado em outra pesquisa de nova *Era dos Planos* (Santos e Vasques, 2016). Uma importante diferença no caso do SNHIS é que – diferentemente das demais políticas citadas, em que a relação para obtenção de recursos se dava majoritariamente entre União e Municípios – a previsão de participação estadual na gestão da política habitacional era mais robusta e, em certa medida, indispensável para garantir que os objetivos propostos seriam atingidos. Quando se observa o programa MCMV a partir tanto das estruturas que vinham sendo desenvolvidas no Ministério das Cidades, como em outras políticas públicas, reitera-se o mencionado distanciamento. Há uma rarefeita preocupação entre a implementação da produção massificada de habitações e o cumprimento dos planos locais e regionais de desenvolvimento urbano. Ao contrário, o que parece ter havido é uma simplificação dos critérios anteriormente adotados que, em última análise, aceleraram a transferência de recursos e condução das obras.

Para além das dinâmicas mais gerais explicitadas pelas análises já destacadas, estudos enfocados em determinadas regiões contribuem para ressaltar que a diversidade e desigualdade político-institucional experimentada pelos municípios brasileiros conferiu contornos próprios ao MCMV. Ainda que determinadas peculiaridades possam, em alguma medida, reforçar as conclusões de avaliações mais amplas sobre a política pública, a observação desses vários comportamentos evidencia a necessidade de estudos individualizados, que não reproduzam analiticamente a predominante perspectiva unidirecional e massificadora adotada pelo programa. Dessa maneira, apresentamos sucintas observações sobre avaliações envolvendo municípios com mais de 100 mil habitantes, trabalhadas pela bibliografia.

No caso da cidade de Uberaba, um dos dez municípios mais populosos do Estado de Minas Gerais e significativamente distante da capital, o estudo de Soares et al. (2013) reforça a ideia que, mesmo sendo um município bem estruturado, detentor de robustas capacidades administrativa e institucional, os gestores locais cederam às propostas do setor privado no âmbito do MCMV, a despeito da sua legislação local. Em termos práticos, isso implicou na desconsideração de seu Plano Diretor, bem como de suas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que delimitavam as áreas vazias mais adequadas sob o ponto de vista técnico para a construção de moradias sociais. Dessa forma, em vez de aplicar a legislação urbanística municipal, os autores afirmam que foi a atuação de construtoras e de proprietários de terras que determinou a localização dos empreendimentos do MCMV, dispondo as ZEIS de limitada capacidade de influência para determinação das moradias de interesse social. Assim, para os autores, a opção do governo federal de realizar o programa em conjunto com a iniciativa privada teria enfraquecido a autonomia municipal da condução da política habitacional.

Observações similares são introduzidas por Pequeno e Rosa (2016) a respeito da implementação do MCMV em Fortaleza e sua respectiva região metropolitana. Isto é, para além de questões relativas à especulação imobiliária, as avaliações sustentam que o programa, ao disponibilizar larga quantidade de recursos para a construção de habitações pela iniciativa privada nas mais diversas faixas de renda, colocou em xeque os instrumentos de política urbana formulados nos últimos anos. No caso dos municípios cearenses estudados, percebeu-se uma progressiva concentração da produção habitacional nas mãos de poucos atores da construção civil – afastando as pequenas e mé-

dias empresas que vinham atuando em outros programas desenvolvidos no Estado. Diante das dificuldades relativas ao preço e disponibilidade da terra, a pesquisa indica que o MCMV teria tido mais sucesso nos municípios do entorno da capital, por exemplo, em Caucaia e Maracanaú, onde teria sido possível viabilizar lucros a curto prazo.

Por outro lado, avaliação sobre a implementação do MCMV na região metropolitana de Natal (Moura, 2014) reforça conclusões mais gerais que defendem que o programa contribuiu para o espraiamento da malha urbana. Neste caso, a pesquisa não só reforça a afirmação anterior, mas explicita que os espaços em que foram construídos os empreendimentos da faixa 1, em regra, encontram-se completamente carentes de equipamentos e serviços urbanos, dificultando não só o acesso dessas populações às áreas centrais, mas limitando significativamente suas interações comunitárias. Ou seja, a estruturação desses espaços a partir da produção habitacional guiada pela iniciativa privada teria incentivado uma dinâmica de crescimento periférico, no qual os grupos sociais mais vulneráveis do MCMV são alocados em locais desequipados e sem infraestrutura. O trabalho defende que as unidades habitacionais construídas não garantiriam os direitos sociais da população instalada, pelo contrário. Apesar do acesso à moradia, potencializariam problemas urbanos que perpassam desde a luta pela habitação de qualidade até o acesso amplo a serviços públicos.

A avaliação realizada sobre o MCMV na grande Florianópolis (Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José) segue uma direção similar, pois também defende que o programa constituiu em fator de indução e incentivo para a periferização urbana. No caso da região estudada, o MCMV teria intensificado o espraiamento dos municípios localizados na área continental, transformando algumas das franjas urbanas em periferias monofuncionais, ou seja, com um grande número de novas habitações, sem, contudo, dispor de equipamentos e serviços públicos e privados. O texto ressalta ainda que, apesar do crescimento incentivado pelo programa, essas zonas periféricas não estão recebendo investimentos públicos proporcionais. Entretanto, ainda que o MCMV tenha priorizado interesses imobiliários, asseverando problemas urbanos já presentes em diversas cidades, os autores apontam que o programa também trouxe benefícios na medida em que as novas moradias deram mais dignidade a comunidades que se encontram em condições habitacionais precárias.

Finalmente, ao observar a implementação do MCMV no município de São Paulo, Marques e Rodrigues (2013) – em certa medida em linha com a parte do trabalho de Rolnik et al. (2015) que trata sobre a referida cidade⁴ – também relativizam observações mais gerais da literatura sobre o programa. Isso porque, diferentemente de outras regiões do país, na capital paulista, houve o atendimento de uma parcela pequena da faixa 1 e um alto quantitativo relativo às faixas de maior renda⁵. Até a data de publicação do trabalho, os autores identificavam que a proporção de atendimento à faixa 1 foi aproximadamente 35% (contra cerca de 60% na média nacional), o que teria representado uma baixa proporção do déficit – i.e., por volta de 7%. Já para a faixa 2, pouco menos da metade teria sido atendido, enquanto na 3 teria sido integralmente atingido (sendo inclusive ultrapassado). Em termos de localização dos empreendimentos, mesmo que o padrão periférico reiteradamente destacado pelos estudos anteriores também se repita em São Paulo – i.e., habitações longe das centralidades e dos grandes equipamentos de transportes –, o trabalho destaca que as habitações do MCMV não se distinguem das demais moradias produzidas pelo poder público na região. Dessa forma, os empreendimentos da faixa 1 estariam instalados em regiões similares aos conjuntos produzidos pelas Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) e de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), sendo alguns deles inclusive construídos em reservas de terras remanescentes dos conjuntos habitacionais produzidos nas décadas anteriores (Rolnik et al., 2015). As faixas 2 e 3 possuiriam uma maior acessibilidade e centralidade, assim, para os autores, além de os empreendimentos do MCMV em São Paulo estarem *seguindo a lógica geral dos padrões da metrópole, mas sem intensificá-los* – tal como sugere parte substancial da bibliografia que conduz abordagens mais amplas sobre o programa –, entende-se que se perdeu uma oportunidade de contribuir para reduzir a segregação social na região.

⁴ O trabalho de Rolnik et al. (2015), além de tratar da capital paulista, também aborda a implementação do MCMV no município de Campinas. Neste caso, a pesquisa identificou elevadas semelhanças entre o que se verificou na referida cidade e o que foi realizado em São Paulo entre os anos 1970 e 1980, ou seja, quando imensos aglomerados de conjuntos habitacionais da COHAB foram construídos fora da malha urbana, em áreas sem infraestrutura e serviços urbanos adequados.

⁵ Considerando que o estudo é de 2013 e que, a partir de 2014, o número de unidades na faixa 1 reduziu ainda mais, é possível que esses números tenham mudado expressivamente.

A partir dos estudos apresentados, acredita-se que a operacionalização do MCMV no Estado do Rio de Janeiro também vem sendo caracterizada por uma série de peculiaridades que a distingue de análises mais gerais, ainda que – certamente – seja possível identificar uma pluralidade de elementos comuns. Desse modo, indo além das abordagens extremadas que ora percebem o MCMV exclusivamente como instrumento econômico, ora somente como política social, entendemos que avaliações regionais específicas tendem a explicitar melhor as nuances que permitiriam uma avaliação crítica mais precisa sobre diversos aspectos, dentre eles, envolvendo as dimensões social e de organização federativa desenvolvidas neste trabalho. Assim, as análises apresentadas no próximo capítulo visam, primeiramente, contextualizar os municípios fluminenses – fornecendo mais elementos para compreensão da dinâmica regional – e, em seguida, iluminar criticamente a trajetória de implementação do MCMV no Rio de Janeiro, considerando as particulares condições político-econômicas experimentadas no período.

PMCMV: a experiência no Estado do Rio de Janeiro

A crítica ao programa tem sido feita de forma generalizada, mas seu desenho institucional, ao envolver os municípios como responsáveis por sua execução, deve ser avaliado de forma singular. Neste capítulo, o objetivo é enfocar nos municípios fluminenses. A primeira subseção traz uma síntese de indicadores dos municípios considerados, enquanto a segunda apresenta dados do programa nestes municípios, situando-os em perspectiva com a média dos municípios brasileiros.

Perfil dos municípios fluminenses

Nesta seção elaboramos um breve perfil dos municípios fluminenses com população superior a 100 mil habitantes, que são aqueles onde um programa de acesso à moradia é mais impactante. Tratam-se de municípios que vêm experimentando maior dinamismo demográfico e, por isso, justifica-se a metodologia que usa o corte de 100 mil habitantes para a análise do impacto do MCMV.

O Estado do Rio de Janeiro conta com 92 municípios, mas sua população e sua atividade econômica está fortemente concentrada em sua região

metropolitana, destacando-se a capital. Quando fazemos um corte de 100 mil habitantes, verificamos que existem 25 municípios, além da capital, dos quais 14 estão situados na Região Metropolitana e 11 localizados nas demais regiões. A tabela 1 apresenta dados para a elaboração de um breve perfil socioeconômico destes municípios.

Tabela 1 – Perfil socioeconômico dos municípios fluminenses com população superior a 100 mil habitantes distribuídos entre capital, metropolitanos e não-metropolitanos

Município	População 2010	PIB per capita 2016 (R\$)	Salário médio mensal dos trabalhadores formais 2016 (em SM)	% da população com menos de ½ SM per capita	Taxa de crescimento demográfico 2010/2000 (%)
Capital					
Rio de Janeiro	6.320.446	50.690,82	4,1	31,4	0,77
CMMetrop.					
Belford Roxo	469.261	16.764,54	2,3	39,3	0,77
Duque de Caxias	855.048	44.939,65	2,7	37,8	0,98
Itaboraí	218.008	18.864,13	2,2	37,7	1,52
Itaguaí	109.091	65.107,78	3,3	37,1	2,90
Magé	227.322	15.607,47	1,8	38,2	1,03
Maricá	127.461	39.078,14	2,0	33,8	5,21
Mesquita	168.376	13.396,88	2,1	36,5	0,14
Nilópolis	157.425	16.045,55	1,8	33,8	0,24
Niterói	487.562	46.202,31	3,0	29,5	0,59
Nova Iguaçu	796.257	20.625,93	2,0	38,7	-1,45 (*)
Petrópolis	295.917	42.564,57	2,4	30,6	0,33
Queimados	137.962	32.314,25	2,3	39,1	1,24
São Gonçalo	999.728	16.216,45	2,1	34,5	1,16
São João de Meriti	458.673	20.434,26	1,9	35,4	0,22
C Não-Met					

Angra dos Reis	169.511	47.636,40	3,5	34,9	3,57
Araruama	112.008	19.748,08	1,7	36,1	1,44
Barra Mansa	177.813	26.346,46	2,2	34,5	0,41
Cabo Frio	186.227	33.969,57	1,8	34,5	3,92
Campos	463.731	35.475,94	2,5	37,7	1,31
Macaé	206.728	73.412,55	6,6	31,5	4,55
Nova Friburgo	182.082	25.979,30	1,8	25,8	0,49
Resende	119.769	50.234,49	3,0	32,4	1,37
Rio das Ostras	105.676	35.788	3,6	32,5	11,25
Teresópolis	163.746	29.997,09	2,1	32,3	1,72
Volta Redonda	257.803	39.679,43	2,4	32,7	0,64

Fonte: Cidades: IBGE, 2017

(*) (Nova Iguaçu sofreu desmembramento com a emancipação de três distritos à condição de municípios, sem o ajuste territorial para comparar os dois anos censitários, o resultado é de aparente perda de população.)

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é a segunda maior aglomeração urbana brasileira em termos demográficos e econômicos, perdendo apenas para São Paulo. Constituída por 21 municípios, forma um território contínuo nucleado pela capital estadual, o Município do Rio de Janeiro. A RMRJ participa com 74% da população estadual (de 16,72 milhões de habitantes) e seu peso no PIB estadual (de R\$ 659,136 bilhões) é de 71,6%. O Município do Rio de Janeiro tem 51% da população da RMRJ e 68% do PIB da metrópole fluminense, todos dados relativos a 2015 (CEPERJ, 2017).

Na Região Metropolitana, os municípios de Niterói e a capital estadual apresentam indicadores socioeconômicos melhores do que os demais, sendo que sua população cresce abaixo da média dos municípios selecionados. Estes dois formam um subgrupo da RMRJ que poderia ser denominado “duas capitais”, uma vez que Niterói foi a capital do antigo Estado do Rio de Janeiro até a fusão com a Guanabara, em 1975, quando a Cidade-Estado da Guanabara tornar-se-ia a nova capital do novo Estado do Rio de Janeiro. Pela condição de capitais estaduais, ambas se beneficiaram de investimentos em infraestrutura produtiva e social, refletindo-se nas melhores condições de vida de sua população frente aos demais municípios da RMRJ.

Outros municípios poderiam ser incluídos num patamar acima da média da RMRJ, ainda que abaixo daquele das “duas capitais”. Em termos de PIB per capita, destacam-se Maricá, Itaguaí, Duque de Caxias e Queimados, mas apenas em Itaguaí e Duque de Caxias, o salário médio mensal dos trabalhadores formais foi superior à média regional. Em ambos os casos, são municípios que se beneficiam pela presença de indústria e logística, não obstante o percentual de sua população com menos de ½ salários mínimos per capita tenha sido superior a 37%.

Nos demais municípios da RMRJ, prevalece um pior quadro socioeconômico, predominando baixos PIB per capita, bem como baixo nível salarial e forte incidência de pobreza, dentre os quais destacam-se, por seu pior desempenho, os municípios de Japeri, Queimados, Nova Iguaçu e Tanguá.

Este quadro mostra uma forte heterogeneidade vigente entre os municípios da região metropolitana, mas é também a situação entre os demais municípios com mais de 100 mil habitantes.

A população agregada desses 11 municípios, de 2,1 milhões de habitantes, não atinge nem a metade da população dos 14 municípios da RMRJ, que é de 5,5 milhões. Em ambos os grupos, o crescimento demográfico foi mais intenso nas cidades afetadas pela economia do petróleo. Esta é a atividade de responsável pelo grande destaque de Macaé em termos de PIB e salário médio dos seus trabalhadores.

Angra dos Reis, Resende e Volta Redonda também se destacaram por seu PIB elevado, mas esses dois últimos são municípios não dependentes do petróleo, mas sim de atividades industriais, experimentando estabilidade em sua população. Nestas localidades, as condições de vida são também mais estáveis e o acesso à moradia traz menos desafios à política habitacional.

Rio das Ostras se destacou pelo forte crescimento demográfico, tendo sido o município campeão brasileiro de crescimento populacional na primeira década do século XXI em razão de sua localização próxima à Macaé. O grande dinamismo da economia do petróleo em Macaé atraiu um grande fluxo migratório, parte do qual fixou-se em Rio das Ostras (Santos, 2010). A forte pressão demográfica gerou um impacto negativo em face do aumento do custo da terra conjugado à maior vulnerabilidade da população migrante que se fixou no município.

A Tabela 2, a seguir, apresenta a evolução do número de unidades habitacionais contratadas ao longo do período 2009-18 (até outubro) nos municípios fluminenses com mais de 100 mil habitantes.

Tabela 2 – Unidades habitacionais contratadas por ano nos municípios fluminenses com população superior a 100 mil habitantes distribuídos entre capital, metropolitanos e não-metropolitanos

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capital										
Rio de Janeiro	12837	19820	13710	13257	10255	7945	4485	3964	12425	6470
CMMetrop	6363	8434	16326	17925	30370	10536	5864	5156	8597	8687
Belford Roxo	1455	664	4264	2295	3226	330	451	299	547	1036
Duque de Caxias	1189	876	2707	1635	3263	1136	454	77	94	250
Itaboraí	66	403	882	274	6406	187	513	723	823	1572
Itaguaí	6	60	51	1148	422	59	62	50	58	500
Magé	3	26	2035	863	125	138	145	114	69	58
Maricá	143	816	791	2693	1350	129	179	259	246	324
Mesquita	51	87	43	199	14	14	47	55	319	609
Nilópolis	226	50	88	245	105	41	53	46	16	26
Niterói	9	708	616	192	1671	1516	8	9	18	2
Nova Iguaçu	440	2177	485	3626	8759	2821	1445	844	1968	948
Petrópolis	0	1	1	58	962	1	288	505	303	227
Queimados	1737	450	88	1817	1099	1258	117	346	335	75
São Gonçalo	1030	1297	4260	1897	2923	2860	2088	1801	3788	3021
São João de Meriti	8	819	15	983	45	46	14	28	13	39
C Não-Met	972	2547	4005	8979	9050	3702	1159	1729	6613	3249
Angra dos Reis	0	0	6	1	1265	240	0	1	3	8
Araruama	2	70	68	560	66	50	35	36	57	61

Barra Mansa	66	163	14	313	132	145	26	170	216	710
Cabo Frio	0	9	27	31	37	1827	0	4	7	173
Campos dos Goytacazes	750	581	848	2121	2460	455	499	962	3955	1019
Macaé	3	409	2150	2586	1241	308	0	98	729	283
Nova Friburgo	73	253	236	1023	1448	68	57	44	62	58
Resende	63	222	287	1647	311	80	128	88	857	278
Rio das Ostras	7	466	65	443	109	521	17	76	210	191
Teresópolis	8	374	304	254	1981	8	397	250	517	468

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos junto ao Ministério das Cidades

Como indicado pela Tabela 2, o ano de 2013 foi o auge de unidades contratadas, principalmente entre as cidades da região metropolitana. Nos dois primeiros anos, a capital contratou o maior número de unidades, mas a partir de 2011 foram as cidades metropolitanas. Entre elas, destacam-se as mais populosas (Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo), aquelas onde a incidência de pobreza é elevada. Cabe, ainda, destacar Itaboraí, que em 2013 contratou 6,4 mil unidades. Este resultado deve estar associado ao grande investimento no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, o COMPERJ, paralisado em seguida devido à crise atravessada pela Petrobrás, responsável pelas obras.

Chama a atenção para o fraco desempenho relativo das cidades não metropolitanas. Entre elas, o município com mais contratações foi Campos dos Goytacazes, cuja população cresce num ritmo fraco em comparação à média deste grupo de cidades. Macaé e Rio das Ostras, com muito maior dinamismo demográfico, apresentaram um desempenho inferior, ainda que melhor do que as demais cidades.

Na tabela 3, as unidades habitacionais contratadas estão divididas entre as faixas de renda do programa MCMV, o que permite avaliar o desempenho da faixa 1, aquela destinada aos adquirentes com rendimento inferior a 3 salários mínimos.

Tabela 3 – Unidades habitacionais contratadas por faixa nos municípios fluminenses com população superior a 100 mil habitantes distribuídos entre capital, metropolitanos e não-metropolitanos

	Faixa 1	Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3
Capital				
Rio de Janeiro	35454	6777	32883	30054
CMMetrop	58939	8992	33163	16434
Belford Roxo	8881	720	3817	1149
Duque de Caxias	7372	0	1934	2375
Itaboraí	3000	4272	3488	1089
Itaguaí	1011	448	669	288
Magé	2420	0	740	416
Maricá	2932	0	2797	1201
Mesquita	0	380	702	356
Nilópolis	0	0	361	535
Niterói	3007	0	750	992
Nova Iguaçu	12740	424	7550	2799
Petrópolis	846	0	816	684
Queimados	6112	240	798	172
São Gonçalo	8850	2508	9288	4319
São João de Meriti	1768	0	183	59
C Não-Met	14278	2910	20384	4433
Angra dos Reis	1500	0	16	8
Araruama	480	0	403	122
Barra Mansa	680	128	990	157
Cabo Frio	1800	80	208	27
Campos dos Goytacazes	2268	2176	7106	2100
Macaé	2338	434	4731	304
Nova Friburgo	2276	0	831	215
Resende	856	0	2849	256

Rio das Ostras	480	0	1310	315
Teresópolis	1600	92	1940	929

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos junto ao Ministério das Cidades

Na capital estadual há equilíbrio entre as unidades contratadas das faixas 1, 2 e 3, mas entre as cidades metropolitanas a faixa 1 prevalece, o que está em linha com o perfil mais vulnerável da população que habita esses municípios, destacando-se, também aqui, os municípios mais populosos. Entre as cidades não metropolitanas, contudo, a faixa 2 foi a mais frequente, destacando-se os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé. Esses dois municípios também se destacaram, junto com Resende, no número de unidades contratadas na faixa 1, sendo que Macaé e Resende apresentam um percentual de pobres menor do que na média deste grupo de cidades.

Cabe avaliar, na próxima seção, se esse desempenho entre os três grupos de cidades compara-se com a média brasileira dos mesmos grupos de cidades.

Analizando o MCMV com enfoque no Rio de Janeiro

Ainda que a pesquisa tenha sido conduzida a partir do estudo de diversos parâmetros e indicadores, para fins do presente artigo foram selecionados apenas os dados que mais diretamente contribuem para o desenvolvimento dos objetivos propostos (entre 2009 e outubro de 2018). São apresentados a seguir seis gráficos que, em ordem, caminham de uma avaliação geral, a partir dos Estados mais representativos em quantidade de unidades habitacionais contratadas e recursos previstos, passando pela análise das capitais e dos municípios com mais de 100 mil habitantes – localizados dentro e fora das regiões metropolitanas brasileiras –, até chegar na performance do programa a nível municipal, neste caso, na cidade do Rio de Janeiro. Sempre que possível, houve o cuidado de destacar os dados referentes aos territórios fluminense e carioca quando esta opção favorecesse a interpretação das informações reunidas. A via analítica adotada reitera determinados pontos destacados pelas análises produzidas pela literatura. Isto é, por um lado, uma elevada limitação dos efeitos do programa sobre o déficit habitacional e, por outro, uma pluralidade de dinâmicas locais que caracterizam a implementação do MCMV, haja vista a elevada diversidade e desigualdade dos municípios brasileiros.

Gráfico 1 – Número de unidades habitacionais contratadas por ano nos 10 Estados mais representativos

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos junto ao Ministério das Cidades

No caso do Gráfico 1, foram destacados os dez Estados com maior participação no MCMV considerando o número de unidades habitacionais previstas para seus territórios por ano de implementação do programa. São Paulo é, de longe, o Estado que apresentou o maior número de unidades contratadas, seguido por Minas Gerais e Paraná. O Rio de Janeiro ocupa apenas a sétima posição. Interessante notar que os números identificados na série temporal (2007-15) sobre déficit habitacional produzida pela Fundação João Pinheiro⁶ colocam diversos outros Estados na frente do Paraná em termos de precariedade habitacional, restando compreender os fundamentos que justificaram tal previsão de recursos. Ademais, nota-se em 2011 uma queda da projeção de unidades em quase todos os estados – exceto no Rio de Janeiro, priorizado pelo governo federal sob o argumento da necessidade de apoio para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos. Importante ressaltar que, mesmo estando contido no Programa de Aceleração

⁶ Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Último acesso em 12 fev. 2019

do Crescimento, o MCMV passou a ser computado pelo Tesouro Nacional como investimento apenas a partir de 2012 – antes calculado como despesa de custeio.

A despeito do crescimento e estabilidade entre 2012 e 2013, para a maior parte dos Estados, os três anos seguintes apresentaram fortes quedas. Estas, por sua vez, estão associadas em larga medida à crise político-financeira que se torna aguda a partir de 2014. No que diz respeito ao programa, esse cenário representou uma expressiva redução – chegando a zero em alguns momentos – dos subsídios oriundos do orçamento da União, ainda que mantidos os recursos advindos do FGTS. Em outras palavras, apesar da manutenção do MCMV, nesse período verifica-se uma queda significativa na previsão e construção de habitações de interesse social (faixa 1). A recuperação observada em 2017, contudo, é seguida por uma oscilação aparentemente negativa para a maioria dos estados no ano seguinte (cujos dados analisados vão apenas até outubro de 2018), explicitando as incertezas associadas tanto ao cenário político quanto aos rumos da economia nacional, em especial, ante o início de um novo governo gestado sob um clima de elevada polarização. Sobre o Rio de Janeiro, a abordagem geral privilegiada pelo Gráfico 1 indica que a dinâmica de implementação do programa se aproxima do que foi verificado em grande parte dos demais Estados – exceto por 2011, como já destacado.

Gráfico 2 – Valor total (em milhões de R\$) por ano nos dez Estados mais representativos

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos junto ao Ministério das Cidades

Complementando a análise anterior, o Gráfico 2 também lista os dez Estados mais representativos, mas, desta vez, apresenta as informações relativas aos valores totais previstos para cada uma das unidades da federação destacadas por ano. Neste caso, São Paulo destaca-se ainda mais, porém continua seguido pelos mesmos estados de Minas Gerais e Paraná. O Rio de Janeiro vem em sexto lugar, sendo os valores contratados em 2009 e 2018 (até outubro) equivalentes a R\$ 1,2 bilhões e R\$ 2,8 bilhões, respectivamente, em termos nominais. Em São Paulo os montantes foram, respectivamente, de R\$ 3,6 bilhões e R\$ 15,6 bilhões, também em valores nominais. Adicionalmente, é possível verificar também no Gráfico 2 as instabilidades experimentadas tanto em 2011 como em 2014, momento marcado por uma redução expressiva dos subsídios provenientes da União e que explicita, por contraste, os limites da participação estatal direta na disponibilização de recursos para construção de moradias. Neste último caso, o recuo dos valores totais observado é menos acentuado do que em relação à queda na produção habitacional, tal como descrito no Gráfico 1. Finalmente, o crescimento dos valores em 2017, seguido por um aparente declínio no ano seguinte, limita afirmações no sentido de uma retomada sólida do MCMV, em especial, em virtude das incertezas postas pela nova administração federal.

Ao restringir a análise apenas à média de unidades habitacionais contratadas por ano e por faixa nas capitais brasileiras – com destaque para a cidade do Rio de Janeiro –, o Gráfico 3 apresenta uma dinâmica muito diferente do panorama geral evidenciado pelos dados anteriores e ainda mais complexo sob o ponto de vista de implementação da política pública. No caso da faixa 1, o movimento observado entre 2009 e 2012 para a média das capitais e para o Rio de Janeiro é praticamente oposto. Ou seja, enquanto a produção de habitações de interesse social tem seu auge no território carioca em 2009, declinando nos anos seguintes, nas demais cidades destacadas há um suave crescimento que se acentua apenas em 2013, a partir de quando há uma aproximação de ambas as dinâmicas. Elas voltam a se destacar apenas a partir de 2016, novamente produzindo movimentos opostos. Os dados referentes à faixa 1 não só reforçam o fato de que a retirada dos subsídios do orçamento da União enfraqueceu significativamente a dimensão social do MCMV, mas também reafirmam a hipótese de que, na cidade do Rio de Janeiro, a implementação dessa parte do programa esteve atrelada às remoções realizadas e discursivamente justificadas como necessárias para

o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos para realização dos megaeventos na cidade.

Gráfico 3 – Média do número de unidades habitacionais contratadas nas capitais brasileiras e no Município do Rio de Janeiro por ano e por faixa de renda

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos junto ao Ministério das Cidades

Ainda sobre o Gráfico 3, os dados para a faixa 2 indicam que, de modo geral, os resultados para a capital fluminense estão bem acima da média observada nas demais capitais (exceto em 2013), apresentando amplas variações no período estudado. Importante ressaltar que, em grande parte da sua trajetória, o movimento verificado para a faixa 2 no Rio de Janeiro se opõe àquele observado para as moradias de interesse social, necessitando uma avaliação mais detalhada para compreensão dessa dinâmica. No caso da faixa 1,5 – implementada a partir de 2016 –, seu montante no Rio de Janeiro é igualmente muito superior à média das capitais nacionais, seguindo um fluxo similar ao identificado para a faixa 2. Por último, no que tange à faixa 3, é interessante observar que, ainda que a capital fluminense também se destaque pelo alto volume de unidades habitacionais contratadas em relação à média as demais capitais – com ênfase para o ano de 2010, que chega a ultrapassar inclusive

as contratações na faixa 1 –, seu movimento se assemelha em larga medida àquele verificado nas capitais brasileiras. Isto é, o declínio em 2011 e a aparente recuperação em 2012 são sucedidos por sequências de quedas que se interrompem em 2016 e 2017 e retomam no ano seguinte.

Gráfico 4 – Média do número de unidades habitacionais contratadas nas cidades metropolitanas brasileiras e fluminenses com mais de 100 mil habitantes por ano e faixa de renda

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos junto ao Ministério das Cidades

Para o Gráfico 4, calculou-se a média do número de unidades habitacionais contratadas nas cidades metropolitanas brasileiras e fluminenses (listadas na Tabela 1 da seção anterior) com mais de 100 mil habitantes (a partir dos dados do Censo IBGE de 2010) por ano e faixa. Novamente, observa-se uma dinâmica diferenciada tanto em relação aos dois primeiros gráficos, mais gerais, como se comparado com o anterior, que tratou apenas das capitais. Analisando a média de contratação da faixa 1 para as cidades metropolitanas, nota-se certa semelhança com o Gráfico 1, na medida em que também há um declínio em 2011, e, ao menos até 2014, certo distanciamento em relação ao Gráfico 3. O auge dessa faixa se dá no início do programa (2009) e não em

2013, apesar dos bons números naquele ano. Quando se observa especificamente a faixa 1 apenas para os municípios metropolitanos fluminenses, seu movimento acompanha tanto o pico em 2013 quanto o declínio a partir de 2014, entretanto seus resultados em 2011 se opõem aquilo que vinha sendo registrado nas demais análises. Estima-se que tais resultados positivos e acima da média nacional, entre 2010 e 2014, estejam relacionados em larga medida ao aumento do preço da terra na cidade do Rio de Janeiro, que experimentava significativo influxo de recursos privados no setor imobiliário. Ainda que não tenha sido decisiva para o resultado observado, é possível sustentar que a regulação municipal que restringiu as áreas possíveis para construção de habitações beneficiadas pelos subsídios do MCMV na Zona Oeste da capital aos espaços que já possuíam infraestrutura urbana também teria contribuído para esse movimento. Tal observação encontraria particular relevância para os municípios fluminenses localizados a oeste e norte da capital, deixando o leste metropolitano – i.e., aqueles localizados do outro lado da Baía de Guanabara – a uma dinâmica distinta.

No caso da faixa 2, a média nacional experimenta alguma estabilidade – em semelhança ao movimento observado para as capitais brasileiras – destacando-se pela ocorrência de aumentos (em 2011 e 2015) com um ano de atraso em relação às capitais que, nos referidos anos, já decaíam. Na situação fluminense, há também uma dinâmica de relativa estabilidade que se assemelha a média nacional. No entanto, pela primeira vez sua média é inferior àquela verificada nos demais municípios brasileiros – em larga medida, é também o mesmo resultado percebido para a faixa 3. Mesmo no caso da faixa 1,5, que se destaca levemente entre 2017 e 2018, ainda há uma expressiva aproximação com a média nacional. Esses resultados, em especial os das faixas 2 e 3, sugerem que – a despeito da elevada demanda habitacional – houve baixo interesse do setor imobiliário privado de investir em habitações no modelo proposto pelo MCMV fora da capital do Rio de Janeiro e sem subsídios diretos do governo federal.

A média do número de unidades habitacionais contratadas nas cidades não metropolitanas brasileiras e fluminenses com mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2010) por ano e faixa e renda é trabalhada no Gráfico 5. Nesta etapa da análise é possível perceber, uma vez mais, que, exceto por momentos específicos nas faixas 1, em 2013, e 1,5, em 2017 – seguido por expressivo declínio em 2018 –, as cidades distantes do centro metropolitano no Estado do Rio

de Janeiro encontram-se abaixo da média nacional, reforçando o desinteresse da iniciativa privada em investir nesses territórios. Analisando apenas a faixa 1, há poucas divergências dos dados fluminenses em relação ao movimento nacional – ainda que se encontre abaixo da média –, demonstrando um evidente descolamento em relação ao que vinha ocorrendo na capital e na região metropolitana. No caso da faixa 2, os resultados observados no Estado do Rio de Janeiro acompanham em certa medida a dinâmica nacional, menos entre 2014 e 2016, momento no qual há um evidente recuo dos investimentos imobiliários, ampliando a distância em relação à média brasileira. Por fim, a faixa 3 no território fluminense apresenta trajetória similar à nacional, com pequenas divergências (e.g., 2010 e 2016).

Gráfico 5 – Média do número de unidades habitacionais contratadas nas cidades não metropolitanas brasileiras e fluminenses com mais de 100 mil habitantes por ano e faixa de renda

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos junto ao Ministério das Cidades

O último conjunto de dados trabalhado, introduzido pelo Gráfico 6, ilustra o total de unidades residenciais implementadas no Município do Rio

de Janeiro por ano e área de planejamento.⁷⁷ Logo de início é possível notar a predominância do MCMV na AP5 – território localizado na Zona Oeste da cidade que vai desde Guaratiba, passando por Santa Cruz e Campo Grande, até Deodoro –, especialmente nos dois primeiros anos de implementação do programa. Após declínio em 2012, apresenta uma sequência de oscilações, mas mantém-se hegemônico sobre as demais regiões nos anos seguintes, exceto em 2014. Esses resultados reforçam a hipótese de que parte expressiva das habitações sociais previstas para o município foram construídas a partir da demanda gerada com as remoções conduzidas pelo executivo local (Azevedo e Faulhaber, 2015), principalmente sob a justificativa de que se encontravam em áreas de risco ou que eram necessárias à realização dos megaeventos. Há, nesse sentido, um movimento em direção à Zona Oeste estimulado pela prefeitura que, em certa medida, acompanha os investimentos municipais em infraestrutura urbana, ainda que claramente insuficientes.

Gráfico 6 – Total de unidades residenciais implementadas no Município do Rio de Janeiro por ano e Área de Planejamento

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos junto à Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro

⁷⁷ Para lista de bairros e mapa descrevendo as áreas de planejamento da cidade do Rio de Janeiro veja o link: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5148142/4145881/ListadeBairroseAPs_Mapa (último acesso em 12.02.2019)

Por outro lado, é possível sustentar que o aumento do valor da terra, estimulado pelo *boom* imobiliário experimentado nos primeiros anos da segunda década do século XXI, bem como pela regulação municipal na Zona Oeste – que circunscreveu e direcionou as construções do MCMV às áreas com infraestrutura urbana – tenha contribuído para a migração dos projetos para fora da cidade do Rio de Janeiro.

A análise conjunta dos Gráficos 3, 4 e 6 permite defender a hipótese de que esse extravasamento teria ocorrido junto aos municípios metropolitanos vizinhos à capital. Tal afirmativa torna-se ainda mais relevante quando a dinâmica se acentua tanto a partir do afluxo de recursos privados no setor imobiliário carioca e com a implementação das novas diretrizes normativas pela prefeitura (Santos e Cruz, 2018). Ou seja, considerando o cenário em que o preço da terra na capital encontrava-se em expressiva elevação, a regulação estatal – aparentemente positiva e adequada às boas práticas de planejamento urbano, pois direcionava os projetos para espaços que já possuíam infraestrutura de saneamento e mobilidade – também contribuiu para estimular o movimento de periferação, ainda que não tenha sido decisiva para tanto. Neste caso, a despeito de uma análise sobre os benefícios ou prejuízos desta dinâmica para os municípios vizinhos, sob a perspectiva regulatória, o que se observou foi uma decisão individualizada da capital que, ao menos aparentemente, não considerou seus impactos tendo em vista a dinâmica do setor imobiliário, tampouco esteve articulada com municípios vizinhos que pudessem ser impactados pelas novas restrições. A capacidade de garantir o cumprimento desse regramento no âmbito do MCMV é um desdobramento que se distingue significativamente do que foi verificado tanto por Soares et al. (2013) ao estudar a implementação da política pública na cidade de Uberaba, como por Duarte (2011) que a analisou no município de Petrópolis. Esses desdobramentos reforçam a necessidade de articulações interfederativas como uma possível estratégia de implementação de políticas públicas que produzam efeitos para além dos territórios municipais.

As duas outras áreas de planejamento que apresentaram relevante número de unidades residenciais implementadas no município são a AP4 – também localizada a oeste do centro da cidade, vai desde Grumari e Vargem Grande, incluindo Jacarepaguá e a Barra da Tijuca – e a AP3 – correspondente a boa parte da Zona Norte da cidade. Essas áreas apresentam alguma flutuação durante os anos, destacando diferentes momentos de crescimento

não necessariamente refletindo a dinâmica geral do MCMV no Brasil ou no Estado. De todo modo, os últimos dois anos registram uma tendência de crescimento – inclusive para a AP5 –, ainda que não seja possível afirmar que vai ultrapassar a média que vinha sendo observada nos anos anteriores. Por último, tanto a AP2 – Zona Sul – como a AP1 – região central da capital – apresentam valores residuais, representados por projetos pequenos e pontuais, em regra, realizados pelo poder público. Esse resultado é justificado em virtude tanto da limitada disponibilidade de áreas livres – veja, no entanto, as diversas críticas a respeito dos imóveis públicos vazios e daqueles privados não cumpridores da função social da propriedade – quanto em relação ao elevado valor da terra nesses espaços.

Considerações finais

A concepção e implementação do programa Minha Casa Minha Vida vem se dando em um contexto institucional marcado pela Constituição Federal de 1988, no qual os municípios foram elevados à categoria de ente federativo, concentrando um montante significativo de competências. Entretanto, a ampliação do rol de responsabilidades para os gestores locais não veio acompanhada de ampla distribuição de recursos que se encontram altamente concentrados na União. Ademais, o atual cenário político-econômico se distingue sobremaneira daquele experimentado no curso da implementação das políticas habitacionais pelo BNH. Nossos estudos anteriores (Santos e Vasques, 2016) sustentam que, durante principalmente os governos do Partido dos Trabalhadores, parte da estratégia adotada pela União para a redistribuição dos recursos federais residia no estabelecimento de canais de diálogo diretamente com os municípios – colocando em segundo plano a participação dos governos estaduais. A implementação desse modelo de articulação interfederativa dava-se, em regra, mediante o emprego de mecanismos normativos indutores que condicionavam o acesso a recursos federais à execução de determinadas ações, dentre elas, a elaboração de planos (e.g., saneamento, resíduos sólidos, mudanças climáticas, mobilidade etc.).

No PMCMV é possível observar uma ruptura nesse modelo de atuação. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que elege o setor privado como seu interlocutor privilegiado para a organização de um cenário regulatório-institucional favorável à captação de investimentos imobiliários, relega os es-

tados e municípios (e a sociedade) a um papel secundário, imiscui-se em larga medida da sua condição político-econômica privilegiada e limita significativamente suas intervenções no curso da implementação da política pública. Em linhas gerais, a União abre mão do papel quase tutelar observado no modelo descrito no parágrafo anterior, deixando para os municípios grande parte da responsabilidade de administrar a incidência do setor privado – via PMCMV – em seus territórios. Nesse contexto, tampouco oferece mecanismos robustos que estimulassem a atuação dos Estados nesse processo de ocupação do solo. Tal movimento não é feito por descuido, mas constitui-se como parte da estratégia do governo federal na medida em que sua concepção e execução desloca-se da política habitacional que vinha sendo construída pelos técnicos, mas que teve sua implementação antecipada em face da eclosão da crise financeira nos Estados Unidos em 2007, assumindo mais uma dimensão de política anticíclica (no primeiro governo Lula). Ao deixar de incidir indiretamente sobre os municípios a partir dos referidos mecanismos indutores, diminuiu também uma série de potenciais obstáculos institucionais. Essa decisão contribuiu para viabilizar de forma acelerada a distribuição dos recursos federais – opção essa defendida como medida anticíclica, adotada em resposta à crise 2008 –, mas também conferiu ampla liberdade de atuação para o setor privado – o que colaborou para produção dos inúmeros desdobramentos explicitados pela literatura apresentada. Outra implicação importante dessa opção foi a limitação significativa da dimensão social da política pública habitacional implementada.

A afirmação anterior ganha ainda mais destaque quando se observa uma nova mudança no comportamento da União a partir de 2014, momento no qual a crise político-econômica nacional se torna aguda. Ou seja, até o referido ano, ao menos as para capitais e municípios com mais de 100 mil habitantes – que representam parte substantiva de incidência do programa⁸ –, o governo federal vinha se destacando como o principal fomentador das moradias de interesses social. Depois desse período, verifica-se uma drástica redução dos recursos oriundos do Orçamento Geral da União, limitando

⁸ Ainda que não tenha sido objeto dessa análise, importante destacar que a partir de estudo técnico, a Confederação Nacional de Municípios (2018) sustenta que os atrativos federais empregados em municípios com população abaixo de 100 mil habitantes foram insuficientes para estimular o setor privado e, ao mesmo tempo, lidar com as expectativas dos gestores locais. Situação essa intensificada após 2014, com a redução dos recursos destinados pela União ao programa.

sensivelmente a continuidade na produção de habitações inseridas na faixa 1 – de 0 a 3 salários mínimos. Sem os subsídios federais, a possibilidade de conferir uma dimensão social ao cenário regulatório-institucional construído tornou-se rarefeita. Nas demais faixas, as oscilações não parecem estar associadas à redução de participação financeira da União, assemelhando-se à dinâmica de mercado.

No caso fluminense, a pactuação estabelecida a partir de 2008 entre o PT e o PMDB, viabilizando um inédito e sólido alinhamento entre governos federal, estadual e municipal, foi fundamental para a implementação do MCMV – em especial, na capital e sua respectiva região metropolitana. Um dos principais aspectos que explicitam essa convergência política é o emprego do programa habitacional (durante seus primeiros anos de existência) como mecanismo de suporte ao grande número de remoções promovido pela prefeitura carioca, sob administração de Eduardo Paes, tendo como principal fundamento discursivo a realização dos megaeventos na cidade – também uma agenda integrada entre os três níveis de governo. Essa dinâmica fundamentaria o elevado número de contratações do PMCMV no Estado do Rio de Janeiro até 2011 – em especial, na faixa 1 –, que ocorre em dissonância com o auge de contratações no plano nacional – observado apenas em 2013, quando no Rio já é possível observar um declínio. De modo geral, o movimento verificado em território fluminense para a faixa 1 parece operar quase que de forma contrária, se comparado com o cenário nacional. A intensificação da crise financeira no Estado do Rio e a rearticulação do papel da União tanto no cenário nacional (a partir de 2014) quanto no território estadual (após a intervenção federal na segurança pública e o empréstimo realizado como resposta à decretação do estado de calamidade financeira) dificultaram ainda mais a emergência de qualquer dimensão social para a política pública. A faixa 1 parece haver encontrado pouco espaço a partir de 2015, esboçando alguma recuperação apenas a partir de 2017.

O estudo da capital carioca ofereceu ainda outros elementos analíticos para analisar os municípios metropolitanos. Os resultados encontrados sugerem que, mesmo no caso de cidades médias, com população acima de 100 mil habitantes, sob o ponto de vista financeiro-institucional, a produção de soluções isoladas contribuiu pouquíssimo para o fortalecimento da dimensão social do MCMV. Pelo contrário, o espraiamento das construções, notadamente, aquelas inseridas na faixa 1, para os municípios metropolita-

nos vizinhos à capital reforça a necessidade de que o tema – ao menos em territórios metropolitanos ou altamente conurbados – fosse tratado de maneira integrada entre os entes federativos potencialmente impactados. Nesse contexto, vislumbra-se que, para além de estimular o mercado imobiliário a produzir habitações em massa, a política do MCMV operou de forma marginal na elaboração de estratégias institucionais voltadas para o fortalecimento e integração interfederativa. Pelo contrário, ao invés de induzir os municípios a atuarem cooperativamente, acabou por coloca-los em situação de disputa, na qual – submetidos as regras de mercado –os gestores deveriam atuar como empreendedores. Nessas condições, aqueles que estivessem melhor preparados se destacariam na obtenção de recursos e de atenção da iniciativa privada, dispondo os demais elementos (e.g., indicadores, déficit habitacional) de uma participação secundária na definição dos resultados dessas disputas.

No caso dos municípios com mais de 100 mil habitantes localizados fora da região metropolitana, ainda que o volume de resultados seja menor, o movimento evidenciado se assemelha à média nacional dessa categoria de municípios. Esse resultado reforça a limitação do modelo do MCMV para estimular a atuação da iniciativa privada nesses territórios. Ademais, explicita que tais regiões não fluminenses não acompanharam a dinâmica especulativa experimentada na capital e adjacências, que elevou o preço da terra e influenciou a localização e volume dos empreendimentos. Por outro lado, ao identificar um montante abaixo da média, é possível vislumbrar também que, no âmbito desse cenário de competição federativa, os municípios fluminenses demonstraram uma menor capacidade político-institucional para pleitear, disputar e mobilizar recursos e benefícios associados ao programa MCMV.

Por último, para além das críticas gerais sobre o MCMV envolvendo a necessidade de diversificação dos instrumentos (e.g., aluguel social, controle do preço da terra etc.), bem como sua limitada dimensão social, a análise empreendida visou reforçar a importância de outros aspectos institucionais para a produção dos resultados do programa. Adicionalmente, buscou-se reiterar a necessidade de produzir avaliações mais restritas, que foquem nos desdobramentos locais e regionais como estratégia para melhor compreender os impactos da política habitacional. Isso porque, as conclusões extraídas de estudos mais gerais sobre o tema vêm-se demonstrando demasiadamente limitadas, evidenciando uma série de contradições quando comparadas com análises regionalizadas.

Referências

- AZEVEDO, Nena e FAULHABER, Lucas. *SMH 2016: remoções no RJ Olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- BALBIM, Renato et al. “Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?” In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para discussão*. n. 2116. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. “Diagnóstico do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).” *Estudo Técnico*. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3695>
- DUARTE, Sandro Marino. *Direito à moradia, políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional: os desafios do programa Minha Casa Minha Vida*. (Dissertação). Rio de Janeiro: UERJ, 2011. p. 233.
- KRAUSE, Cleandro et al. “Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?” In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para discussão*. n. 1853. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- LINK, Clarisse et al. “Inserção urbana de habitação de interesse social: um olhar sobre mobilidade cotidiana e uso do solo”. In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para discussão*. n. 2176. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- LOUREIRO, Maria Rita et al. “Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida”. In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para discussão*. n. 1886. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- MARQUES, Eduardo e RODRIGUES, Leandro. “O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação”. In *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 2, nov. 2013. p. 159-77.
- MOREIRA, Vinicius de Souza et al. “‘Minha Casa, Minha Vida’ em números: quais conclusões podemos extrair?” In *IV Encontro Brasileiro de Administração Pública*. João Pessoa, 2017. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0594-613-minha-casa.pdf>. Acesso em 2 fev. 2019.
- MOURA, Jéssica Morais de. “O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização”. In *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 6, n. 3, set./dez. 2014. p. 339-59.
- NETO, Vicente Correia Lima et al. “O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa minha casa, minha vida: mensurando possibilidades de atendimento”. In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para discussão*. n. 2044. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- PEQUENO, Renato e ROSA, Sara Vieira. “O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE”. In *Cadernos Metrópole*, v. 18, n. 35, abr. 2016. pp. 191-215.
- ROLNIK, Raquel et al. “O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação”. In *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 33, maio 2015. p. 127-54.

- SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva et al. “Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil. A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro”. *Planejamento e Políticas Públicas*, p. 217-242, jan./jun. 2016.
- ____ e VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. “Diálogo interfederativo na política de saneamento básico e resíduos sólidos”. In: GERSHMAN, Silvia e SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. (Org.). *Saúde e políticas sociais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016, v. 1, pp. 229-60.
- ____ e CRUZ, Carlos Eduardo de Souza. “Regularização Fundiária: de seu avanço institucional à reprodução crescente do problema que a originou”. In CORREIA, Arícia Fernandes. (org.). *Direito da Regularização Fundiária Sustentável: pesquisa, teoria e prática sobre a Lei Federal n. 13.465/2017*. Juiz de Fora: Editora Editar, 2018. pp. 35-51.
- SOARES, Isabelle Oliveira et al. “Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa ‘Minha Casa Minha Vida’ em Uberaba (MG)”. In *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 5, n. 1, jan./dez. 2013. pp. 119-31.
- SOUZA, Eduardo Leite e SUGAI, Maria Inês. “Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis”. In *Cadernos Metrópole*, v. 20, n. 41, jan./abr, 2018. Pp . 75-98.
- TATAGIBA, Luciana F. et al. “Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda. Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades”. *Crítica Y Emancipación*, v. VI, 2014, pp. 215-88.