

Narrativas sobre a experiência de morar em três conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida em Belo Horizonte

Narratives about the experience of living in three housing complexes of the Programa Minha Casa Minha Vida in Belo Horizonte

Talita Amaral Morado Nascimento¹ , Flávia de Paula Duque Brasil² 

Autor correspondente:

Talita Amaral Morado Nascimento

E-mail:

tatamaral@gmail.com

Declaração de interesses:

Os autores certificam que não possuem implicação comercial ou associativa que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Authors' Contributions:

^{1, 2} Conceptualization

^{1, 2} Data collect

^{1, 2} Analysis

^{1, 2} Writing and Editing

O artigo tem por objetivo analisar a experiência de morar a partir da percepção dos moradores de três conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Água Marinha, Granada e Hematita, localizados na região nordeste de Belo Horizonte. Como ponto de partida, revisita-se a trajetória da política de habitação social no país, tendo em vista situar o PMCMV, sua gênese e características. Situa-se o programa também no contexto da política municipal de habitação social. A metodologia adotada, de cunho qualitativo, envolveu uma revisão bibliográfica sistemática, levantamentos documentais e realização de entrevistas semiestruturadas com 21 moradores. A despeito da envergadura do PMCMV, seu desenho e implementação apresentam problemas que reeditam aspectos de programas anteriores, notadamente do Banco Nacional da Habitação. As narrativas dos moradores destacam aspectos positivos da vida nos residenciais, enquanto também apontam dificuldades de acesso à infraestrutura e serviços urbanos. Além disso, problematizam a tipologia e qualidade das unidades, mencionam imóveis vazios e ocupações irregulares, e destacam os problemas de convivência, marcados por tensões e conflitos.

Palavras-chave: Políticas Habitacionais. Habitação Social. Análise Qualitativa. Percepção dos Beneficiários. Programa Minha Casa Minha Vida.

This article aims to analyze the residential experience as perceived by residents of three housing complexes within the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - Água Marinha, Hematita, and Granada, situated in the northeast region of Belo Horizonte. Beginning with an overview of the country's social housing policy trajectory, the study contextualizes the PMCMV, outlining its genesis and characteristics. Furthermore, the program is positioned within the framework of municipal social housing policy. Employing a qualitative approach, the methodology included systematic literature review, documentary surveys, and semi-structured interviews with 21 residents. Despite the PMCMV's broad scope, its design and execution present issues that echo those of previous programs, notably the Banco Nacional de Habitação. Residents' narratives highlight positive aspects of residential living but also shed light on difficulties accessing urban infrastructure and services. They problematize the typology and quality of units, empty properties, irregular occupations, and coexistence issues, all permeated by tensions and conflicts.

Keywords: Housing Policies. Social Housing. Qualitative Analysis. Beneficiaries Perception. Programa Minha Casa Minha Vida.

¹ Universidade Fundação João Pinheiro, (FJP), Brasil, Mestre em Administração Pública (FJP), analista social da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel).

² Universidade Federal de Minas Gerais, (UFMG), Brasil, Doutora em Sociologia (UFMG), professora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

INTRODUÇÃO

A moradia adequada foi reconhecida como direito humano, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e consiste em um dos direitos fundamentados no princípio da dignidade humana e necessários para um padrão de vida adequado. Todavia, a aplicação deste direito permanece um grande desafio.

A moradia adequada não se refere apenas à unidade habitacional, envolvendo o acesso à terra urbanizada e aos bens urbanos. Deve consistir num espaço seguro, confortável e salubre, inserir-se em um contexto que ofereça infraestrutura, serviços e equipamentos públicos.

Ou seja, o problema da habitação social consiste em um problema multifacetado e complexo, especialmente ao se considerar a lógica capitalista de produção do espaço urbano. Nesse contexto, a habitação e a própria terra urbana suprida de infraestrutura e serviços se colocam como mercadorias, implicando, assim, dificuldades e disparidades significativas de acesso a esse bem. Na medida em que amplas parcelas da população não têm acesso à habitação, buscam soluções alternativas e precárias para a moradia, nas periferias distantes e mal servidas de infraestrutura e nas áreas informais.

O problema da habitação social ganha magnitude especialmente no caso de países periféricos, notadamente nos contextos em que o problema não se configurou como objeto consequente e efetivo de intervenção estatal por meio de políticas públicas. Considerando a multicausalidade e multidimensionalidade deste problema, seu equacionamento requer necessariamente um conjunto de políticas e programas que se voltem para seus diferentes aspectos, destacando-se o papel do planejamento e das diversas políticas urbanas, dentre as quais as políticas fundiárias.

No ambiente brasileiro, o acesso à moradia digna é um problema de grandes proporções. Em 2019, o déficit habitacional estimado para o país pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2021) era de 5,876 milhões de domicílios, dentre os quais 5,044 milhões referem-se às áreas urbanas.

A despeito da sua magnitude, o problema não se constituiu objeto de resposta efetiva na esfera federal, seja por não ter sido incorporado de forma consequente e efetiva à agenda governamental, seja pelo desenho de políticas e programas que não se mostraram bem-sucedidos no enfrentamento do déficit e da inadequação habitacional.

Contudo, o direito à moradia e à cidade configuram-se como objetos de tematização e mobilização desde o decurso do século anterior, por atores coletivos no campo da reforma urbana, que impulsionaram e irrigaram avanços institucionais, sobretudo no âmbito normativo, desde a Constituição Federal de 1988 (CF-88). Nos anos 2000 tem-se diversos avanços, sobretudo a partir da criação do Ministério das Cidades (MCIDADES), do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), contexto no qual se construiu a política de habitação social, no bojo das políticas de desenvolvimento urbano, incorporando a agenda dos movimentos de moradia e demais atores no campo da reforma urbana.

No contexto da crise internacional de 2008, molda-se o Programa Minha Casa Minha Vida, criado pela Lei Federal nº 11.977/ 2009, com objetivo de facilitar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria, mas tendo como objetivo de fundo o aquecimento da economia e dinamização do mercado da construção civil.

Envolvendo um grande volume de recursos, o programa foi dividido em diferentes modalidades relacionadas à origem do recurso financeiro ou às faixas de renda dos beneficiários. Dentre estas modalidades, há o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 destinado para atender as famílias com renda mensal de até R\$1.800,00 (mil e oitocentos reais), que não tinham casa própria e que nunca haviam sido beneficiadas por qualquer outro programa habitacional. A operacionalização do programa envolveu atores com responsabilidades distintas. O MCidades e a Secretaria Nacional de Habitação – recentemente extintos - definiram as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais. A Caixa Econômica Federal (CEF) é a instituição financeira responsável pela sua operacionalização. Aos governos municipais cabe a implementação do programa em seus territórios, a promoção de ações facilitadoras que viabilizem os empreendimentos e a seleção dos beneficiários (MCidades, 2018).

Belo Horizonte, que tem uma trajetória longa e notória de construção e implementação de sua Política Municipal de Habitação, passa a implementar o programa a partir de 2009, por intermédio da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL). Até setembro de 2021, foram entregues 6.521 unidades habitacionais, dentre as quais 4.887 foram destinadas à Faixa 1.

Ao mapear trabalhos com foco no PMCMV, constatou-se que há escassez de estudos que incorporem a perspectiva dos moradores. Assim, o artigo – de cunho descritivo e exploratório - tem por objetivo analisar a experiência de morar em conjuntos habitacionais do PMCMV-Faixa 1, a partir da percepção dos moradores dos residenciais Água Marinha, Granada e Hematita do empreendimento Parque Real, localizado na região nordeste de Belo Horizonte.

Para alcançar esse objetivo, o trabalho está estruturado em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta os procedimentos metodológicos adotados, seguida por uma breve revisão das políticas de habitação no país na terceira seção, a qual contextualiza o PMCMV. A quarta seção discute especificamente o PMCMV em Belo Horizonte, no contexto da política de habitação social do município, enquanto a quinta seção traz os resultados do trabalho de campo, apresentando relatos e falas dos moradores dos conjuntos abordados.

NOTAS METODOLÓGICAS

Considerando os objetivos do trabalho já apresentados, para sua construção e desenvolvimento recorreu-se à revisão bibliográfica sistemática, à pesquisa documental e à realização de entrevistas semiestruturadas com moradores dos residenciais.

A revisão bibliográfica sistemática focalizou estudos sobre o PMCMV e as políticas habitacionais brasileiras. As buscas por artigos foram realizadas nos portais Scielo, Spell e Capes, em bancos de teses, além da consulta a de obras de referência. A busca por trabalhos referentes ao PMCMV resultou em um número considerável de artigos, requerendo o emprego de palavras-chave (“pós ocupação”, “faixa 1”) como filtros e, em seguida, efetuando a leitura dos resumos, em um processo de triagem. Esse levantamento resultou em quatrocentas publicações, sendo que foram selecionados trinta artigos para leitura.

Por sua vez, ao procurar pelos trabalhos produzidos a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida identificou-se uma enorme quantidade de artigos, cerca de mil e oitocentos. As palavras chaves utilizadas como filtro foram: “avaliação”, “pós ocupação”, “faixa 1” e esse universo chegou a duzentos e cinquenta.

Após esse momento, foram selecionados quinze artigos, a partir da leitura dos resumos. Este material foi organizado com o objetivo de mapear os trabalhos que avaliaram essa política habitacional, após as famílias receberem a unidade habitacional.

A partir desse balanço destaca-se que são relativamente escassas as investigações qualitativas de pós ocupação que consideram as percepções dos moradores.

Salienta-se, em especial, a “Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida”, de abrangência nacional, realizada pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/MCidades), que buscou avaliar a satisfação dos beneficiários contemplando questões referentes à unidade habitacional, ao seu entorno e inserção urbana, às mudanças percebidas na nova moradia; à qualidade de vida e ao o bem estar das famílias (MCIDADES, 2014). Destacam-se, ainda, os trabalhos de Lima (2020) e de Wittmann *et al.* (2021) que buscam identificar a percepção dos moradores e, no segundo caso, também do agente operacional.

O levantamento documental, por sua vez, consultou documentos da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), vinculada à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH): relatórios de atendimento, atas de reuniões e pareceres que haviam sido produzidos, durante o acompanhamento dos beneficiários dos empreendimentos do Parque Real, pelos analistas da URBEL pela equipe da ASP (empresa responsável pela execução do Trabalho Social), no período de novembro de 2014 a agosto de 2016. Além disso, consultou-se também o Sistema de Gerenciamento do Minha Casa Minha Vida (SISMM) e a Planilha com a relação dos beneficiários. Outra fonte secundária foi a avaliação pós-ocupação, de cunho quantitativo, que é a atividade de responsabilidade do agente executor do PMCMV, regulamentada pelo Ministério das Cidades. Esta base de dados foi disponibilizada pela Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária da URBEL e continha informações sobre: os serviços públicos locais (transporte, educação, saúde, assistência social e segurança pública); as relações intra condominiais (convivência e organização do residencial); a interlocução com a

Urbel/PBH (informações sobre as obras e Trabalho Social); a qualidade construtiva (espaço comum, apartamento, bloco e residencial).

Como o trabalho tinha em vista identificar as dimensões subjetivas referentes à percepção do morador em relação ao seu habitar, a opção pela abordagem qualitativa mostrou-se mais adequada.

A realização de entrevistas em profundidade com os moradores dos residenciais em foco - Água Marinha, Hematita e Granada construídos pela Emcamp - constitui o recurso metodológico fundamental³. O desenho da pesquisa foi fortemente condicionado pelas restrições impostas pela pandemia de Covid-19, que inviabilizou a realização de entrevistas presenciais. Nesse contexto, as entrevistas semiestruturadas foram realizadas por telefone, a partir de um roteiro que contemplou as seguintes categorias: percepções sobre a experiência de morar no residencial; acesso e qualidade dos equipamentos públicos; interlocução com o poder público; qualidade da unidade habitacional; a organização do residencial; convivência entre os moradores; o Trabalho Social.

A definição dos entrevistados considerou que as mulheres chefes de famílias correspondem à maioria dos beneficiários nos residenciais. Buscou-se contemplar características que refletem a diversidade dos moradores: família unipessoal e famílias numerosas, as distintas origens dos beneficiários - reassentamento, sorteio. Após a elaboração do roteiro, foram realizadas tentativas de contato telefônico com alguns moradores dos residenciais tendo como referência os cadastros dos beneficiários. Como diversos registros estavam incorretos e desatualizados, foi adotada a técnica de amostragem não probabilística “bola de neve”, empregada, como discutem Badin e Munhoz (2010) em pesquisas sociais nas quais os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que por sua vez indicam novos participantes e assim sucessivamente.

As entrevistas foram realizadas por telefone no período março-abril de 2021, com vinte e um moradores dos residenciais Água Marinha, Hematita e Granada (sete entrevistados em cada empreendimento), que possuem 340, 410 e 440 unidades habitacionais, respectivamente. Os entrevistados foram informados sobre a finalidade da pesquisa e que as conversas seriam gravadas. Foi solicitado aos participantes que esclarecessem se estavam de acordo em conceder a entrevista.

O tratamento das informações se deu por meio da análise de conteúdo que segundo Bardin (1977, p.42) constitui um conjunto de técnicas de análise de comunicação que emprega “procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens”.

³ Cabe ressaltar que a modalidade Faixa 1 do programa foi principal critério para a seleção desses empreendimentos.

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

A habitação não se constitui como objeto de política pública nas primeiras décadas do século XX, como sinaliza Buonfiglio (2018). Bonduki (1994) aponta que as primeiras iniciativas estatais de provisão de habitação social ocorreram no governo Vargas (1930 - 1954). No final dos anos 1930, configura-se uma política habitacional incipiente, via subsídio para aquisição de unidades habitacionais, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs). A atuação desses Institutos se dá mediante construção de conjuntos habitacionais que representam opções de moradia de mais baixo custo, acessíveis aos seus associados. (Barros, 2017, p. 125). Já no governo do presidente Gaspar Dutra, cria-se em 1946 a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão federal voltado para a habitação.

As iniciativas do período mostraram-se incapazes de atender às demandas da população de baixa renda e a solução encontrada para a classe trabalhadora foi a autoconstrução. Nas décadas seguintes, a urbanização no país se intensifica, conjugada com os fenômenos de metropolização e de periferização, com a precarização das condições de vida; informalidade urbana e processos de segregação socioespacial; déficits de infraestrutura urbana e de acesso aos serviços públicos.

Neste cenário de agravamento da crise urbana e habitacional, desenham-se iniciativas no contexto do regime militar instaurado a partir de 1964. O governo instituiu, em 1964, o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional de Habitação, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e o Sistema Financeiro de Habitação. O BNH volta-se para a produção de unidades habitacionais, em grandes conjuntos situados em locais periféricos, com infraestrutura precária. Vários problemas são acarretados pela forma de atuação do BNH, tais como: as altas taxas de inadimplência, o abandono dos imóveis, queixas sobre a qualidade do padrão construtivo e da infraestrutura.

A partir de 1967, no auge da urbanização, ampliam-se recursos do BNH direcionados para o atendimento às famílias de renda mais alta. Adiante, os investimentos são direcionados para o desenvolvimento urbano e a medida adotada para o atendimento às famílias de baixa renda se refere a autoconstrução. Com a crise econômica e política ao final dos anos 1970, as taxas de inadimplência dos beneficiários aumentam, assim como a descapitalização do BNH. A produção de cerca de 4 milhões de moradias não foi efetiva para minimizar o déficit habitacional, de modo que uma parcela significativa da população atendeu à sua necessidade de moradia por meio das ocupações informais em favelas, ocupações irregulares em periferias, recorrendo a processos de autoconstrução.

Diversas críticas são direcionadas ao BNH, desde o viés econômico de sua concepção (Azevedo E Andrade, 2011) à incapacidade do sistema de atender às populações de baixa renda. Além disso, Margutti (2018) destaca que, em geral, os empreendimentos localizavam-se nas periferias, desprovidas de infraestrutura urbana e serviços, contribuindo para um padrão de segregação espacial e de desigualdade social.

Já no contexto de redemocratização do país, o BNH foi extinto, em 1986, e o setor habitacional passou por uma forte crise interna. Com o crescimento expressivo das grandes cidades extravasando os marcos da cidade formal, os desafios urbanos se agravam nos anos seguintes. Sem a oferta de moradia subsidiada, o trabalhador urbano adquire, aluga ou ocupa terrenos irregulares, na periferia distante, ou ocupa em áreas de risco ou precárias, de maneira informal. Conforme Brasil e Carneiro (2014) tem-se, ainda, um cenário de esvaziamento do planejamento e da política urbana.

Nesse cenário, ganha visibilidade a pauta de reforma urbana, amplamente debatida pelos movimentos sociais, pelos pesquisadores, pelos sindicatos e pelas entidades profissionais atuantes nesse campo. Estes diferentes atores se organizam e se aglutinam no Movimento de Reforma Urbana (MNRU) (Santos Junior, 1996, Ferreira, 2014, p.83), que apresenta a emenda popular de reforma urbana à Assembleia Nacional Constituinte e irriga o texto da CF-88.

Ao lado disso, conforme Ferreira (2014, p.91), em 1991 os movimentos de moradia encaminharam um projeto de iniciativa popular de fundo nacional para a moradia popular. No entanto, as mobilizações e os marcos legais mostram-se insuficientes para impulsionar a política habitacional, de modo que a questão da moradia não chega a ser incorporada à agenda governamental ou incorporada de forma residual no âmbito federal.

Por conseguinte, a execução desta política, pelos estados e pelos municípios, ocorre de forma descentralizada, desigual e fragmentada. Ao final da década de 1990, os princípios de mercado na provisão de moradias, consistem no novo paradigma da política habitacional, com a ampliação da atuação do setor privado e a descentralização dos recursos federais.

Nessa linha, Ferreira (2014) elucida que, durante o governo FHC, a política habitacional é retomada e caracteriza-se, dentre outros elementos, pela fragmentação e a diversidade de programas, cuja implementação foi prejudicada devido às ações da política macroeconômica. No entanto, observam-se avanços na produção do arcabouço legal. Além da aprovação do Estatuto da Cidade, o direito à moradia foi incluído como direito social no Artigo 6º da CF-1988 por meio da Emenda nº 26 de 2001

Em 2003, no primeiro governo Lula, são engendradas propostas que viabilizem a elaboração de uma política habitacional mais robusta alinhada às concepções dos movimentos de moradia e do Fórum Nacional de Reforma Urbana. (Oliveira, 2014).

Uma das primeiras iniciativas do governo é a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, bem como da Conferência Nacional das Cidades e do Concidades. A nova pasta fica responsável pelas políticas de desenvolvimento urbano, que incluem a Política Habitacional (PNH). Aprovada em 2004, a PNH designa a principal normativa do governo federal em relação à temática. Outro avanço importante no âmbito da PNH corresponde ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que consiste no primeiro plano destinado a habitação desde a extinção do BNH.

Nesse contexto, foi formulado o arcabouço do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei Federal nº 11.124 / 2005 - oriunda do mencionado projeto de iniciativa popular. Cardoso (2008, p.8) aponta que o SNHIS se volta para a “articulação das políticas de habitação social em um sistema federativo que, de forma descentralizada e democrática, trabalhe na produção de habitação para a população de baixa renda, articulando a ação conjunta dos diversos agentes promotores.”

Em 2007, o governo Lula lança o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), vinculado ao Ministério do Planejamento, que objetivava promover o crescimento econômico por meio de um programa de investimentos em infraestrutura. Ferreira (2014) destaca que o desenvolvimento urbano, de habitação e saneamento são aspectos centrais nesta intervenção e que outro avanço consiste na incorporação no PAC-Habitação da urbanização de favelas, bandeira histórica dos movimentos sociais.

A fim acelerar as ações do PAC e reagir à crise econômica internacional, o Ministério da Fazenda gestou o PMCMV como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado. Em 2009, o referido programa foi lançado, constituindo uma iniciativa de grande escala no campo da política habitacional, mas que foi concebida sem discussões no Conselho das Cidades. (FERREIRA, 2014). Os principais objetivos deste programa eram reduzir o déficit habitacional e impactar a economia pelos efeitos multiplicadores da construção civil. A meta inicial era a construção de 1 milhão de moradias e a inclusão de uma faixa de atendimento totalmente subsidiada pelo governo. Maricato (2011) afirma que o PMCMV foi elaborado a partir de uma parceria entre governo federal e 11 empresas do setor imobiliário e, de acordo com Ferreira (2014), o programa

Responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais devem ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que incluía produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. Pouco se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação. (Ferreira, 2014, P.109)

De maneira inédita, desde 2009 o governo federal destinou recursos volumosos para a produção habitacional de interesse social. Dessa maneira, em termos quantitativos, o PMCMV “atingiu quase a totalidade do território nacional (cobertura de 96,15%) o que lhe confere complexidade, devido sua abrangência, extensão e capilaridade para execução das atividades”. (Moreira et al., 2017, p.609). Além disso, outro avanço consiste na criação do PMCMV-Entidades, destinado às associações comunitárias, cooperativas e entidades sem fins lucrativos, fruto da atuação dos movimentos de moradia

O PMCMV foi estruturado em dois subprogramas - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbano (PNHU) - e em quatro modalidades: Oferta Pública (para municípios com população até 50 mil

habitantes); Entidades (produção associativa para famílias com renda até R\$1.600,00); Empresarial/FAR (produção pelo setor imobiliário para famílias da Faixa 1 (renda familiar até R\$1.600,00); Empresarial/FGTS (produção pelo setor imobiliário para famílias das Faixas 2 – renda entre R\$1.600,00 e R\$3.275,00 e Faixa 3 – renda entre R\$3.275,00 e R\$5.000,00). Na Faixa 1, os subsídios variam de 25% até 95 % dependendo da renda média dos beneficiários. Já nas Faixas 2 e 3 os subsídios são diretos e há redução nos juros para aqueles que compram os imóveis diretamente das construtoras ou nos Feirões da Casa Própria promovidos pela Caixa Econômica Federal (Melchiors, 2016).

Diversos atores estão envolvidos na implementação desta política habitacional e possuem responsabilidades distintas. O Programa envolveu a parceria entre União, Estados, Municípios, empresas de construção civil e movimentos sociais. O MCidades e a Secretaria Nacional de Habitação são os órgãos gestores deste programa, a Caixa Econômica Federal figura como gestora operacional e como agente financeiro. Os agentes apoiadores dos empreendimentos e os agentes executores são os entes públicos locais. Os beneficiários recebem a unidade habitacional e devem cumprir as obrigações contratuais e apropriar-se corretamente dos bens e serviços implantados, contribuindo para a manutenção e conservação do patrimônio gerado com investimentos públicos (MCidades, 2018).

O principal aspecto positivo do PMCMV, reconhecido pela literatura, diz respeito à sua abrangência em termos quantitativos, já que foram destinados consideráveis recursos para a habitação de interesse social (Cardoso; Aragão, 2013; Munhoz *et al.*, 2015; Melchiors, 2016).

Uma primeira vertente de críticas recorrentes ao programa refere-se à sua concepção endereçada prioritariamente ao aquecimento da economia, privilegiando o setor da construção civil. Conforme Nascimento e Tostes (2011), segue-se no PMCMV o funcionamento do BNH, estruturado pelo aumento do consumo da moradia e pela garantia do trabalho das empreiteiras.

Em relação ao desenho do programa, já se destacou que o mesmo não se mostrou aderente às diretrizes do PlanHab e aos debates e construções da política no âmbito do MCidades e Concidades. Em relação às propostas do PlanHab, como posto por Rolnik (2015), desconsideram-se os Planos Locais de Habitação e os Planos Diretores.

Especificamente no que se refere ao arcabouço institucional - atores envolvidos, atribuições e relações intergovernamentais - a partir do papel reservado aos municípios e do desenho do programa, tem-se apontado para o deslocamento entre sua implementação e o planejamento local. Além disso, como discute Melchiors (2016) o formato do PMCMV e a sua rigidez não possibilitaram a adoção de outras medidas para a provisão habitacional tais como: lotes urbanizados, subsídios para compra de material de construção com assistência técnica, locação social. Ademais, esse modelo único de produção habitacional, com baixa qualidade arquitetônica e construtiva desconsidera as

diferenças regionais e culturais no país, assim como a diversidade da composição familiar (Melchior, 2016).

Nessa direção, tem sido problematizada a desarticulação dos empreendimentos com a política urbana local e metropolitana, implicando a fragmentação e expansão do tecido urbano. (Cardoso Lago, 2013; Mendonça; Sorraggi, 2013).

Outro eixo de críticas recai sobre a localização periférica dos empreendimentos, que se associa às precariedades e aos déficits de inclusividade. (Nascimento e Tostes, 2011; Lucena, 2014; Silva; Tourinho, 2015). Mais além, nesse sentido, os processos e problemas urbanos típicos tais como a periferação, a dispersão territorial da cidade e a segregação socioespacial se intensificaram (Silva, Tourinho, 2015).

Historicamente os conjuntos habitacionais destinados aos segmentos de menor renda têm sido construídos em locais afastados da malha urbana, distantes dos setores de comércio e serviços [...]. Infraestrutura viária precária, insuficiência de transporte coletivo, distância significativa dos postos de trabalho e expansão desordenada do tecido urbano são apenas alguns dos problemas encontrados nessas localizações. (Silva, Tourinho, 2015, p.404).

Maricato (2009) problematiza a localização dos conjuntos residenciais erguidos longe dos centros urbanos e levarão várias décadas para se integrar às cidades. A autora considera que o grande investimento, aliado à especulação imobiliária, tornou as cidades ainda mais inviáveis no Brasil. O PMCMV proporcionou um movimento imenso de obras, mas quem definiu onde se localizam os empreendimentos não foi o governo federal, mas sim os interesses de proprietários imobiliários, os incorporadores e as empreiteiras. Nessa direção, as reflexões de Azevedo e Andrade (1982) sobre o BNH, podem ser transpostas para o PMCMV:

Outros fatores afetaram negativamente essa forma de moradia: a localização em periferias desprovidas de equipamentos urbanos e distantes dos locais de trabalho; a má qualidade das construções e da infraestrutura ofertadas [...]. Gradativamente, os conjuntos habitacionais foram se deteriorando e sua ocupação passou a fugir ao controle dos órgãos governamentais, o que contribuiu para a multiplicação de irregularidades ou ilegalidade no tocante à propriedade das unidades habitacionais ou mesmo do terreno ocupado (Azevedo, Andrade, 1982, *apud* Gondim, 2013, p. 149).

Essas dinâmicas retratam fragilidades do programa que o estudo de Velloso (2019) sobre as ocupações irregulares em conjuntos habitacionais do PMCMV em São José dos Campos permite vislumbrar.

Não podemos negar que a construção dessas unidades habitacionais ajudaram e muito a redução do déficit habitacional nesta faixa de renda no município de São José dos Campos, porém cabe questionar qual foi a qualidade dessa redução, [...]a cada vistoria realizada pelo poder público aparecem mais e mais casos de comercialização clandestina. Irregularidade, nos empreendimentos do estudo de caso (Velloso, 2019, p.30).

Outra vertente de crítica recai sobre a produção de conjuntos em grande escala (Cardoso; Lago, 2013) e sobre a tipologia padrão das unidades habitacionais entregues pelo PMCMV, problematizada por Morado Nascimento *et al.* (2015),

[...] a tipologia única do PMCMV partiu do padrão médio de família brasileira, descrita em número (quatro membros) e em composição (pai, mãe e dois filhos), instituído pelo IBGE e acatado pelo PMCMV, que não condiz com a realidade das diversas necessidades habitacionais (tamanho e uso dos espaços) de grupos distintos (tipo e número de moradores) (Morado Nascimento *et al.*, 2015, p. 211).

Contudo, é indiscutível a envergadura do PMCMV e, portanto, sua intervenção no que se refere à provisão de moradias, sobretudo para os segmentos de baixa renda.

Política habitacional e o PMCMV em Belo Horizonte

Belo Horizonte tem uma trajetória expressiva de intervenção no campo da habitação social, que coloca o município como uma referência nesse campo no contexto brasileiro. Destaca-se que a política habitacional do município tem sido abordada em inúmeros trabalhos (Guimarães, 1992; Bedê, 2005; Godinho *et al.*, 2007; Pereira *et al.*, 2013; Ramos, 2015; Lourenço, 2014; Freitas, 2018; Maia, 2019; Brasil *et al.* 2020) que indicam avanços e inovações institucionais, colocando-se, dessa forma, como precursora de arranjos e instrumentos no país.

Em 1983, a partir de mobilizações dos movimentos de moradia atuantes na cidade (Somarriba; Dulci, 1997; Ramos, 2015; Brasil *et al.*, 2020), a gestão municipal reconheceu pioneiramente no país as ocupações informais, por meio de um zoneamento inclusivo (SE-4), que adiante configuram as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Deste modo, a PBH previa intervenções no sentido da urbanização e regularização fundiária das áreas informais, com o propósito de integrá-las à “cidade formal”. Tais iniciativas condensam-se na legislação do programa Profavela⁴, bem como na criação da URBEL como o órgão responsável pela política.

Conquanto tais avanços não se traduziram em intervenções em maior escala e envergadura nos anos 1980, a partir de 1993⁵, construiu-se um arcabouço institucional voltado para a Política Municipal de Habitação, pioneiramente na forma de um Sistema Municipal de Habitação, composto pela URBEL, Conselho Municipal de Habitação (CMH), Conferência Municipais de Habitação e Orçamento Participativo de Habitação (OPH). A política se constrói, assim, a partir das instituições participativas então criadas. Destaca-se a estruturação da política, de seus instrumentos e dos órgãos por ela responsáveis, incluindo a criação de programas distintos foram desenhados e

4 Criado pela 1983, pela Lei Municipal n. 3.532/ 183 e regulamentado pela Lei 3.995/1995

5 O governo da Frente BH-Popular iniciado em 1993 que tinha como Prefeito Patrus Ananias (PT) e como Vice Prefeito Célio de Castro (PSB), com uma coalizão mais ampla. A referida coalizão, com modificações em sua composição, governou o município até 2009.

implementados com as finalidades de provisão habitacional e de regularização urbanística e fundiária.

A estrutura da política manteve-se, foi aprimorada e implementada ao longo dos anos 1990 e 2000, com alguns recuos no âmbito local na década seguinte. Mais além, a cidade dispõe de um repertório de instrumentos legais e programáticos no âmbito do planejamento e política urbana.

O Relatório da Câmara Municipal assinala o impacto da produção de políticas federais de habitação no âmbito municipal, indicando, também o papel que o PMCMV virá a assumir:

Nos anos 2000, com a estruturação do Ministério das Cidades e a intensificação do investimento de recursos federais na política urbana e habitacional, a Política Municipal de Habitação foi diretamente impactada. Alguns programas criados no âmbito federal deram suporte às políticas municipais em curso [...]. O programa municipal de urbanização de vilas e favelas, o Vila-Viva, passou a utilizar recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), quando este foi criado em 2007. No entanto, com a criação do programa federal Minha Casa, Minha Vida, a produção municipal de moradias perdeu autonomia e passou a depender gradativamente dos recursos federais. Segundo a Urbel, desde a implementação do PMCMV, o programa incorporou os recursos, os terrenos e também o passivo do OPH, que, em 2019, era de 1.640 unidades habitacionais” (Belo Horizonte, 2020, p. 48).

Morado Nascimento *et al.* (2015, p.196) analisam abordam o contexto da implementação do PMCV marcado por investimentos públicos na região norte que resultou na atração de novos empreendimentos imobiliários privados. Tal conjuntura nos termos das autoras produziu um boom imobiliário, destacando-se o aumento do crédito imobiliário, com a implantação do PMCMV a partir de 2009. (Morado Nascimento *et al.*, 2015,).

O fato de o PMCMV se constituir como uma iniciativa federal que se articula com a esfera local para implementação, implica diferentes condições dos municípios para o seu planejamento específico e implementação. Nesse sentido, no caso de Belo Horizonte, destacam-se acúmulos, expertises e aprendizagens, capacidades técnicas e políticas na área da política habitacional, o que não evitou, contudo, problemas que podem ser atribuídos em alguma medida ao desenho do programa. Por outro lado, ressalta-se que a implementação do PMCMV nesse contexto atende em alguma medida ao desenho mais geral da política municipal, no que se refere à destinação de parte das unidades produzidas para reassentamentos decorrentes de intervenções em assentamentos informais.

O público atendido pelo Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa I -, no município, divide-se em três tipos. O primeiro se refere às famílias que se inscrevem e participam do sorteio das unidades habitacionais. O segundo tipo corresponde às famílias removidas de suas casas, por residirem em áreas de risco geológico, e que recebem a unidade habitacional como indenização. O terceiro tipo corresponde às famílias que são

reassentadas, nos residenciais, devido à realização de obra pública que ocorreu no local em que residiam.

No município ocorreram duas edições do PMCMV-Faixa 1. As informações sobre o número de inscritos e o quantitativo de unidades construídas, em cada edição do programa constam da Tabela 1, apresentada a seguir.

Tabela 1 – PMCMV-BH 1 e 2– nº de inscritos e unidades construídas

| Edição do PMCMV-BH | Nº de famílias inscritas | Nº de unidades habitacionais construídas |
|--------------------|--------------------------|--|
| 2009 | 206.542 | 1.470 |
| 2013 | 117.734 | 3.029 |
| TOTAL | 324.276 | 4.499 |

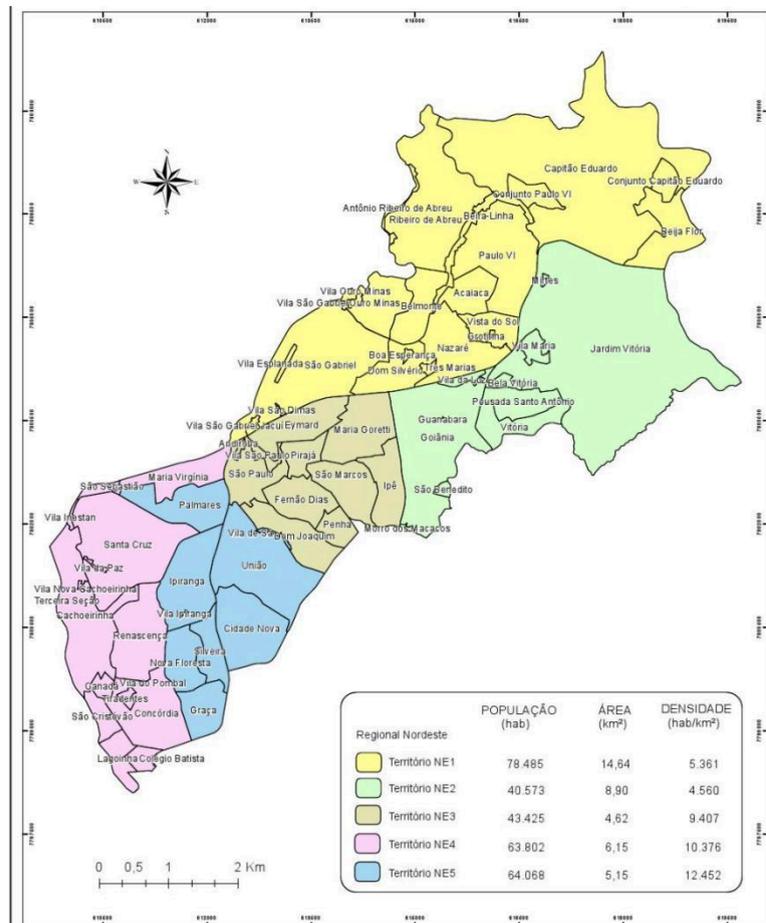
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da URBEL.

Como se pode perceber, a demanda é maior do que o número de unidades produzidas. Mais além, destaca-se que em ambos os casos, a destinação das unidades habitacionais não ocorreu somente por sorteio, ou seja, não contempla os inscritos, sendo destinados a partir de outros critérios, especificamente no caso de remoções decorrentes de obras viárias ou de situações de risco.

Experiência de morar em 3 conjuntos do PMCMV: percepções e narrativas de moradores

Os três empreendimentos focalizados, que integram o Parque Real - residencial Granada, Hematita e Água Marinha, localizam-se na periferia da cidade, na Regional Nordeste, conforme indica a Figura 1. A referida Regional é composta pelas seguintes Unidades de Planejamento (UPs): Capitão Eduardo, Ribeiro de Abreu, Belmonte, Gorduras, São Paulo/Goiânia, Cristiano Machado, Cachoeirinha, Concórdia. De acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte.

Figura 1 - Regional Nordeste de Belo Horizonte



Fonte: Gerência de Indicadores/SMAPL e SARMUS, 2011; IBGE 2010.

A área apresenta déficits de infraestrutura e serviços urbanos, com um Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) abaixo da média do município.⁶

Em suas narrativas, os entrevistados revelam a relativa precariedade de acesso à infraestrutura adequada, aos serviços públicos e aos equipamentos urbanos suficientes e de qualidade, características históricas e notórias do processo de urbanização brasileiro. Alguns entrevistados destacam que o entorno carece de serviços públicos e equipamentos urbanos: “o comércio é escasso – não tem farmácia, não tem casa lotérica; há apenas uma linha de ônibus; o centro de saúde é distante”.

⁶ O Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU-BH) é um índice composto por diversas variáveis - como, por exemplo, infraestrutura urbana, segurança e educação - que buscam quantificar a disponibilidade de bens e serviços públicos e privados na cidade. O IQVU médio de Belo Horizonte que é de 0,689 IQVU, o IQVU médio da Regional 0,684, enquanto o da unidade de planejamento onde se localizam os conjuntos é de 0,659, classificando-se como a 52ª colocada na cidade, dentre as 80 unidades. (BELO HORIZONTE, 2018).

Contudo, outros moradores relatam transformações positivas no entorno dos residenciais, o que possivelmente aponta para a atuação da PBH no campo do planejamento. Os moradores destacam que em 2015, ao se mudarem, o acesso aos serviços e equipamentos públicos eram precários: o comércio do entorno era escasso, não havia linha de ônibus, havia apenas um posto de saúde. O Quadro 1, a seguir, captura algumas dessas falas.

Quadro 1 – Acesso aos serviços e equipamentos públicos

| MORADOR | FALA |
|---------|--|
| E | “Hoje têm quatro linhas de ônibus que nos atendem, razoavelmente. Pra quem não tinha nenhuma opção está bom”. |
| F | “No início não havia infraestrutura. Depois de um tempo, melhorou. Hoje há 4 linhas de ônibus, correios, supermercado próximo do residencial”. |
| G | “Após a intensa reivindicação dos moradores, linhas de ônibus passaram a atender o residencial; passa na porta”. |
| I | “Os serviços de saúde do local não estavam preparados para receber a quantidade de pessoas. Atendem cerca de 20.000 pessoas.” |
| O | “Não houve planejamento. Os moradores do PMCMV chegaram na região e o atendimento do posto se adequou à população que chegou”. |

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à unidade habitacional, em si, os apartamentos têm somente dois quartos, com uma tipologia padrão. Convergindo com críticas na literatura relativas às tipologias padronizadas, alguns moradores chamaram atenção para o fato de que a unidade habitacional não se mostra adequada para famílias com mais de quatro pessoas. Conforme a moradora P, “deveria ser considerado o número de moradores para o tipo de apartamento. Ou faziam apartamentos maiores e com mais quartos, ou então essas famílias deveriam ser encaminhadas para outro tipo de moradia”.

Outro ponto levantado por alguns moradores se refere à qualidade do acabamento, além de problemas hidráulicos e elétricos. De acordo com o morador F, apesar da garantia de 5 anos e das reclamações referentes aos problemas serem registradas no canal de atendimento telefônico, a construtora não tomou providências.

Em relação ao conjunto, um aspecto negativo salientado por diversos entrevistados se refere ao número significativo e crescente de ocupações irregulares nos residenciais, nos últimos anos – imóveis vazios, abandonados e ocupados informalmente, inadimplência. Para além de possíveis dificuldades financeiras, alguns moradores remetem à dificuldade de adaptação e insatisfação dos beneficiários com o conjunto.

A partir de relatos de alguns moradores percebe-se um círculo vicioso. A violência, o tráfico de drogas e a constante sensação de insegurança são associadas por eles ao aumento de imóveis vazios, cedidos ou alugados, e de ocupações irregulares. Na percepção de alguns moradores, os que residem indevidamente no residencial Granada, estão envolvidos em conflitos e possuem postura intimidadora, remetendo aos problemas de convivência, que serão adiante retomados.

A Caixa Econômica Federal (CEF) e a URBEL são os órgãos responsáveis pelo atendimento aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. No caso da URBEL, desde o encerramento do Projeto de Trabalho Social (PTS), em 2016, a relação com os moradores não é frequente e suas demandas são encaminhadas para a CEF. No caso da CEF, nota-se a percepção negativa dos entrevistados em virtude do pouco contato dos moradores e da falta de fiscalização das ocupações irregulares. A CEF, é responsável pelas cobranças das prestações mensais e é titular desses imóveis até 2025, quando os beneficiários do programa serão efetivados como proprietários. A moradora G pontua que “as ocupações irregulares pioraram bastante nos últimos anos. É uma situação muito difícil. A CEF é omissa. Denúncias são feitas sobre as ocupações irregulares, mas nada é feito”. Segundo o morador F “houve a reintegração de posse apenas em uma unidade habitacional”.

A dinâmica de imóveis vazios e ocupações irregulares, que se fazia presente nos conjuntos do BNH e se repete nos conjuntos, acarreta problemas de ordem diversa, sendo associada com questões de convivência, de segurança e de administração condominial.

Em relação à administração dos condomínios, em um dos casos recorreu-se a uma empresa administradora, mas de forma geral, moradores dos três residenciais não se mostraram satisfeitos. Em parte, os problemas de manutenção e deterioração dos espaços comuns decorrem da inadimplência da taxa condominial mencionada por entrevistados.

As dificuldades mais críticas referentes à experiência de morar, relatadas em diversas falas dos entrevistados, associam-se à convivência nos residenciais, que em alguns casos se pauta pela ausência relativa de empatia e de diálogo e por relações não raro tensas e conflituosas. Vários entrevistados apontam para o comportamento de alguns vizinhos que desrespeitam regras condominiais com festas fora de horário e som alto, depredação das áreas comuns, “gato” de água e luz, remetendo-se ainda ao tráfico de drogas e aos episódios de violência.

Observa-se que embora os beneficiários do programa apresentem um perfil socioeconômico similar, alguns moradores demarcam uma distinção entre os que seguem as regras condominiais e os que não as seguem. Em algumas falas, o comportamento dos moradores é associado às suas respectivas origens, isto é, aos locais de sua procedência. Nesse sentido, alguns entrevistados consideram que a “mistura de pessoas”, referida à diversidade de origens (referida à situação anterior de moradia), é um aspecto negativo que associam aos problemas de convivência e de segurança. Algumas dessas percepções e falas, em alguns casos estigmatizantes, são ilustradas no Quadro 2:

Quadro 2 – Convivência entre os moradores

| MORADOR | FALA |
|---------|--|
| D | “É a mesma coisa que morar numa boca” |
| F | “Essas pessoas saem da favela, mas a favela continua neles” |
| I | “Colocaram aqui pessoas de vários tipos, com diferentes costumes. Pegou gente de todo tipo e jogou aqui. Deveria ter sido selecionado pessoas com ideias próximas. Misturaram pessoas tranquilas com baderneiras”. |
| J | “Têm pessoas que não querem morar em apartamento e não se encaixam na vida em condomínio”. |
| P | “Alguns moradores que não deveriam estar no meio de gente civilizada” |

Fonte: Elaboração própria pelas autoras.

A convivência entre os moradores se deteriorou com o tempo, de acordo com as moradoras E e H. Na percepção de moradores entrevistados, dois aspectos contribuíram para esse cenário, além do problema já mencionado das ocupações irregulares. De acordo com as entrevistadas, o primeiro diz respeito à seleção dos beneficiários do programa, que desconsiderou as necessidades habitacionais de cada família – sendo selecionadas pessoas que não possuem perfil para residir em um apartamento. O segundo se refere ao tempo de execução do PTS, desde as reuniões preparatórias no pré-morar, estendendo-se por um ano no pós-morar. Para alguns entrevistados, o período é insuficiente e deveria se estender até a transferência de titularidade dos imóveis. Em relação às reuniões do pré-morar, destacam que deveriam ser repassadas informações sobre a vida em condomínio. Para a moradora H, “orientar as pessoas dos compromissos e das obrigações da vida em condomínio deve ser feito antes dos moradores receberem as unidades.”. Nessa linha, alguns entrevistados pontuam que deveriam ser reforçadas questões relacionadas com noções de coletividade e de cidadania.

Ao final das entrevistas, solicitou-se aos moradores que sintetizassem o que significava morar num conjunto do PMCMV. Registros dessas falas são apresentados no Quadro 3, notando-se que se evidenciam mais os aspectos positivos do acesso à moradia e da experiência de morar nos residenciais.

Quadro 3 – Significados atribuídos à experiência de morar

| RESIDENCIAL | MORADOR | FALAS |
|--------------|---------|---|
| Hematita | A | “Estou feliz de morar aqui. Eu gosto daqui. Antes morava de aluguel”. |
| Hematita | B | “Quando fui contemplada era tudo que eu esperava, mas infelizmente a situação mudou. Espero que no futuro volte a ser um local tranquilo”. |
| Hematita | C | “Gosto de morar. Lá é PMCMV, mas é onde eu ganhei, onde eu moro. Tento fazer o meu melhor e para os outros. A localização é ótima, perto das coisas, agora. No início era mais complicado, pois não tinha infraestrutura, agora mudou. |
| Hematita | D | Morar no residencial do PMCMV é um misto de alegria, por ter a casa própria, mas de tristeza, decepção, por saber que nem sempre as pessoas estão na mesma sintonia de viver em comunidade, socialmente, um com o outro”. |
| Água Marinha | E | “Sou abençoada por ter tido essa oportunidade de adquirir o meu apartamento. Mas sinto tristeza de ver as UHS abandonadas, pois tem muitas pessoas que precisam de um lar”. |
| Água Marinha | F | “É bom morar no residencial. Porém é necessário mais diálogo entre as pessoas. É totalmente diferente de morar na favela. Deveria ter sido realizado um acompanhamento mais intenso com as famílias para prepará-las para essa nova realidade”. |
| Água Marinha | G | “Morar no residencial Água Marinha representa pra mim a segurança que eu não tinha. Estou muito feliz. Tenho orgulho de morar aqui. Pretendo ficar aqui”. |
| Água Marinha | H | “Era para ser um sonho, mas infelizmente não foi bem projetado. Necessário educar as pessoas que moram. Não se vê morando no futuro”. |
| Granada | I | “Tranquilidade na minha vida financeira. Isso é real. Uma possibilidade de melhorar a vida”. |
| Granada | J | Eu gosto muito. Os apartamentos são ótimos, os vizinhos são parceiros é o lugar é agradável”. |
| Granada | K | “Oportunidade, porque tive condições de oferecer uma vida melhor para os meus filhos. Mas tenho vontade de mudar daqui por conta das brigas e do ambiente não ser seguro para criar os filhos”. |
| Granada | L | “Estou decepcionado com o local que nós fomos colocados, com a mistura das pessoas. Preciso de um lugar mais digno, tenho medo de morrer aqui. Não podia ter misturado, não nos valorizaram, somos diferentes, somos honestos”. |
| Granada | M | “Hoje eu tenho o meu imóvel. Posso bater no peito e dizer que tenho um imóvel. Eu moro no que é meu, mas não vejo a hora de mudar. Não sinto prazer de morar no residencial Granada”. |

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos aspectos positivos da experiência de morar nos residenciais, destaca-se que o acesso à casa própria e o fato de não terem despesas com aluguéis foram recorrentemente apontados os principais benefícios proporcionados pelo PMCMV. Em outros termos, conforme uma entrevistada: “morar aqui para mim significa ter tranquilidade na minha vida financeira. Isso é real. Uma possibilidade de melhorar a vida” (Moradora O, 2021).

Nessa linha, colocam-se as reflexões de Martins (2016) sobre a valorização da casa própria, que remete ao direito à moradia.

Essa busca pela segurança, pela emergência, posa no ato de sobreviver na cidade, decodificada socialmente pelo ‘sonho da casa própria’, nada mais é que a tentativa do acesso ao direito básico da moradia. Vale lembrar que a casa própria só se torna um sonho, única e exclusivamente no momento em que ela não é uma realidade. Configurando-se como necessidade básica e sendo, ao mesmo tempo, o pedal acelerador da economia interna brasileira, a ideologia da casa própria tem sido evocada intermitentemente ao longo da história enquanto que o problema ao qual ela se propõe solucionar, o déficit habitacional, sempre foi perene. (Martins, 2016, p.78)

O “sonho da casa própria” transparece nas falas dos entrevistados dos três residenciais, mas a sua concretização é permeada por ambiguidades. Nesse sentido, a Moradora G afirma que “morar no residencial do PMCMV é um misto de alegria, por ter a casa própria, mas de tristeza, decepção, por saber que nem sempre as pessoas estão na mesma sintonia de viver em comunidade, socialmente, um com o outro”

CONCLUSÕES

Ao situar o PMCMV na trajetória das políticas de habitação social das últimas décadas, pode-se destacar que o programa significou uma retomada da intervenção estatal federal nesse campo com um programa de grande escala.

Contudo, como discutido, o PMCMV foi produzido não apenas tendo em vista a provisão de habitação social, mas essencialmente em resposta à crise econômica, alcançando o objetivo primário de aquecer o setor imobiliário. Sua formulação desconsiderou, em grande medida, a política e o plano de habitação que vinham sendo construídos no bojo do MCidades, do Concidades e da Conferência das Cidades, bem como os acúmulos e aprendizados dos diversos atores no campo das políticas habitacionais e da reforma urbana.

Nesse sentido, a concepção de um programa habitacional construído a partir da perspectiva de uma crise econômica é distinta de um programa habitacional construído a partir do problema habitacional, em sua multicausalidade e multidimensionalidade.

O desenho do programa não avançou significativamente em relação aos seus antecedentes: muitos problemas amplamente problematizados em relação à política

habitacional em tempos do BNH reeditam-se no contexto do PMCMV, tais como a periferização e as precariedades consteladas nessas localizações, o porte dos empreendimentos; o emprego de tipologias-padrão. Outro ponto é a desarticulação com o planejamento e política urbana local e metropolitana, que ocorre mesmo em um município como Belo Horizonte, que tem um histórico consolidado de atuação no campo das políticas urbana e de habitação social.

Também se reeditam problemas e processos como o abandono dos imóveis, a inadimplência, as ocupações informais, as questões de segurança dos conjuntos. Como se mostrou, as narrativas dos moradores dos residenciais abordados revelam e reiteram o que tem sido problematizado em desenvolvimentos teóricos e analíticos em relação ao PMCMV.

Outras questões ganham especial relevo no contexto brasileiro recente e demandam esforços posteriores de pesquisa, como as tensões e conflitos que se desenrolam na convivência entre os moradores.

Contudo, a despeito desses problemas e claros limites, cabe destacar a escala e alcance do programa, que propiciou o acesso à moradia a um número expressivo de famílias. Isso não é trivial no contexto brasileiro, no qual as políticas urbanas e de habitação historicamente não receberam a devida e efetiva atenção. Desde a CF-88 muito se avançou no âmbito legal a partir de lutas e mobilizações societárias, mas nem tanto na consolidação e efetivação das políticas urbanas e habitacionais, em um quadro recente de desmantelamento do próprio MCidades e das instituições participativas.

Diferentes sentidos e significados foram atribuídos à experiência do morar nos conjuntos do PMCMV, desvelados pelas narrativas dos moradores. Seja pelos aspectos considerados positivos, seja pelos aspectos problematizados como negativos, as falas evidenciam que o acesso à moradia digna, que constitui um direito social básico, não se restringe ao recebimento de uma unidade habitacional, mas contempla uma série de aspectos que são vivenciados pelos moradores em sua cotidianidade.

No chão do cotidiano se apresentam as dificuldades e asperezas impostas por uma urbanização desigual, segregadora e excludente. Também nesse chão se teceram e se tecem relações, pautas e lutas pelo direito à cidade e à moradia digna, e se materializa - com muitos limites e contradições, e de forma fragmentada - o sonho da casa própria.

REFERÊNCIAS

ALVES, Z.M.M Biasoli; SILVA, M.H. G. F. Dias da. *Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta*. **Paidéia** (Ribeirão Preto), Ribeirão Preto, n. 2, p. 61-69, July 1992.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online].

Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 01- 20. Disponível em Scielo Books/ Janeiro, 2011.

BALDIN, N; MUNHOZ, E. Snowball (*Bola de neve*): *uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária*. Texto apresentado no **I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação** – SIRSSE. PUCPR. Novembro de 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.

BARROS, A. Direito ou discurso? Reflexões sobre o “sonho” da casa própria no Brasil e em Fortaleza-CE (1930-1974). In: *Revista Eletrônica História em Reflexão*, Dourados, MS, v. 11, n. 21, jul./dez. 2017

BEDÊ, M. **Trajectoria da Formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular 1993 / 1996**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Minas Gerais Belo Horizonte, 2005.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. In: **Análise Social**, vol. xxix (127), 1994 (3. °), 711-732.

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. **Políticas de Habitação de Interesse Social: Avanços e Percalços na Trajetória de Construção do Direito à Cidades**.

FERREIRA, M.A. M. (Org.). **Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social: limites, desafios e possibilidades**. Viçosa: UFV, 2014, p. 281-305.

BRASIL, F.P.D; MAIA, P.I.; ANELLI, F.R.; RESENDE, L.A.P de. Política de Habitação Social e Movimentos de Moradia: participação, inclusão e novos repertórios de ação coletiva em Belo Horizonte. **Contemporânea** v. 10, n. 3 p. 1377-1402 Set.–Dez. 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação. Secretária Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. 2007.

BUONFIGLIO, L. Habitação de Interesse Social. In: **Mercator**, Fortaleza, v. 17, e 17004, 2018, p.1-16.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L.C. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais In. CARDOSO, A. L. (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.p.7-16

CARDOSO, A.; JAENISCH, S. *Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada*. Texto apresentado no **XVII ENANPUR**. São Paulo: 2017.

CARDOSO, A; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F.; ALMEIDA, M.; BARBOSA, T. Políticas de Habitação Social e instituições participativas a partir de municípios da RMBH. In: **APGS**, Viçosa, vol. 3, n.4, pp. 210-231, out./dez. 2011.

CARVALHO, A.; STEPHAN, I. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. In: **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 283-307, abr 2016.

COSWIG, M; ANAPOLSKI, A; MEDVEDOVSKI, N. Percepção de segurança dos usuários em conjunto habitacional de interesse social – o caso do residencial Porto, Pelotas, RS. In: **Gestão & Tecnologia de Projetos** Vol. 5, n° 2, novembro, 2010.

FERREIRA, R. **Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado**. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FREITAS, L. Profavela: Conquistas e limites do movimento favelado em Belo Horizonte na transição democrática na década de 1980. In: **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 2

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. – Belo Horizonte: FJP, 2021..

GODINHO, M.H.L. et al. Política Municipal de Habitação na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: CARDOSO, A (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Porto Alegre, Coletânea Habitar - ANTAC, 2007.

GONDIM, L. À sombra do BNH: a nova política habitacional em Fortaleza-CE (2005-2011). In: **O público e o privado** - Nº 21 - Janeiro/Junho - 2013

GUIMARÃES, B.M.. Favelas de BH: tendências e desafios. Revista: **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.7, n.2/3, maio/dez. 1992.

LELIS, N. Ocupações urbanas: a poética territorial da política. In: **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.** (online), Recife, v.18, n.3, p.428-444, set.- dez. 2016.

LIMA, J. V.M.. **Avaliação de políticas públicas e direito à moradia: um olhar à luz da percepção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 em municípios da região metropolitana de Natal/RN**. 2020.. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

LIMA, M. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, e48406, 2020 | DOI: 10.12957/geouerj.2020.48406

LOURENÇO, T.C.B. **Cidade ocupada**. Dissertação de mestrado, Arquitetura e Urbanismo, UFMG, 2014.

LUCENA, W.G. de. **A produção do espaço urbano da cidade de Patos – PB: do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida**. Dissertação de mestrado – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa - PB, 2014.

MACEDO, M; BIJOS, P; SANTOS, R. Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública. In: **Estudo Técnico conjunto n 1-2017; CONOF(CD); CONORF(SF)**. Disponível em:

MAIA, P.I. **Democracia, participação social e política urbana: o direito à cidade e a política habitacional de Belo Horizonte (1993-2018)**.

Dissertação de mestrado, Administração Pública, Fundação João Pinheiro, 2019.

MARGUTI, B. Políticas de habitação. In: **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios à sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018.

MARICATO, E. O nó da terra urbana. **Carta Capital**, São Paulo, n. 570, p.45, 2 de setembro de 2009.

MARICATO, E; SANTOS JUNIOR, O.A. dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In RIBEIRO, L. C. de Q, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

MARTINS, B. **O Programa Minha Casa Minha Vida: a mercadoria habitação a serviço da reprodução do capital em contexto de crise**. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016..

MELCHORS, L. C. Como anda a habitação social no Brasil? Reflexões sobre a trajetória das políticas habitacionais da Década de 1960 à atualidade. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 2, p. 199-218, jul/dez 2016.

MELCHORS, L.; ALMEIDA, M. **Entre o sonho e a realidade: a habitação social no Brasil de uma perspectiva histórica**. ARQUISUR, 2015.

MENDONÇA, J.G.; ROGEDO, P.C. e Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas tendências. In. CARDOSO, A. L (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital , 2013. p. 67-92

MORADO NASCIMENTO, D. et al. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: AMORE, C. et al. (org) **Minha Casa e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital ,2015.

MOREIRA, T.; RIBEIRO, J. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação. In: **Cad. Metrop.**, São Paulo, v.18, n.35, pp.15-31.abr 2016.

MOREIRA, V. et al. Programa Minha Casa Minha Vida: a percepção dos beneficiários como instrumento para avaliação. In: **Revista Políticas Públicas & Cidades**., v.2, n.1, Jan./Abr. 2015. P.67-90..

MUNHOZ, M *et al.* “O passado é uma roupa que não nos serve mais”: a política habitacional entre avanços e retrocessos. In: **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 18, n.1, p.174 - 193, JUL./DEZ. 2015.

NASCIMENTO, D.M. TOSTES, S.P. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Arquitextos**, São Paulo, 12.133, Vitruvius, jun 2011.

OLIVEIRA, V. Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política habitacional. In: **Caminhos de Geografia**, Uberlândia v. 15, n. 50 Jun/2014 p. 36–53.

PEREIRA, A. D.R; BRASIL, F. P.D; CARNEIRO, R. Arquitetura participativa na política habitacional: estudo de caso do município de Belo Horizonte. **Anais do XV Encontro do ENANPUR**, 2013.

RAMOS, D.A. de. Participação popular e política habitacional em Belo Horizonte. In: **Revista LatITUDE**, v.9, n.1, 2015.

ROLNIK, et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. In: **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. Texto para discussão nº 654**. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

SILVA, M.; TOURINHO, H. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. In: **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 401-417, nov 2015.

SMAPL; SARMUs. **Gerência de Indicadores/2011**; IBGE 2010.

SOMARRIBA, M.M.G e DULCI, O. **A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte**. In: DINIZ, e AZEVEDO, S. de. (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília, Editora UnB, 1997, pp. 391-425.

VELLOSO, C. PMCMV – Faixa 1: O que motiva as famílias a deixarem sua tão sonhada casa própria? : **Usjt. arq.urb** • número 25 | maio - agosto de 2019.

WITTMANN, M; JÚNIOR, D; GLASENAPP, S; FONTOURA, F. O Programa Minha Casa Minha Vida sob a perspectiva dos beneficiários e agente operacional. In: **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí. Ano 19. n. 55. abr./jun. 2021.

ZAPELINI, M.; LIMA, J; GUEDES, M. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967-2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. In: **RIGS. Revista Interdisciplinar de gestão social**. V. 6. N.3 set-dez. 2017.

Recebido: 03-10-2022

Aprovado: 07-03-2024



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.