

# O PROGRAMA HABITACIONAL CASA VERDE E AMARELA: UM ESTUDO AVALIATIVO A PARTIR DA TEORIA DO PROGRAMA

Allinny Gracielly de Oliveira Alves <sup>1</sup>  
Diego de Paula <sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo propõe-se a realizar um estudo avaliativo do desenho do Programa Casa Verde e Amarela, a partir da Teoria do Programa e da metodologia do modelo lógico como meio de interpretação e inferência dos possíveis resultados do Programa principalmente em relação à produção habitacional subsidiada para a população de mais baixa renda. Para tanto, estabeleceu-se como instrumentos a pesquisa bibliográfica, a partir das construções teóricas do campo da habitação, e a pesquisa documental, a partir do tratamento analítico da Lei e Decreto que institui e regulamenta o Programa. Assim, a partir da construção do modelo lógico, percebem-se determinadas fragilidades e inexatidões do desenho do programa na relação “recursos-ações”, bem como o problemático aumento da possibilidade de financeirização da moradia para a população de menor renda no lugar da garantia de produção subsidiada.

**Palavras-chave:** Direito à Moradia; Déficit Habitacional; Programa Habitacional; Avaliação de Programa Social.

## INTRODUÇÃO

A moradia no Brasil é há muito tempo ponto central na discussão acerca da questão urbana, em detrimento de que a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000, passa a ser considerada como um direito humano, fundamental e social. E é a partir desta relação da moradia como um direito social que se demanda do Estado ações de garantia e concretização deste direito.

Entretanto, em detrimento de Políticas Sociais insuficientes ou por vezes inexistentes durante governos distanciados da questão social, ainda hoje a problemática da carência da moradia, compreendida como o déficit habitacional, é questão que se verifica em todo o País. O déficit habitacional no Brasil é cada vez mais crescente - conforme dados da FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021), este em 2019 era de 5.876.699 moradias.

Não obstante os resultados positivos do Programa Minha Casa, Minha Vida, o atual Governo Federal, em agosto de 2020, anunciou a criação de um novo Programa habitacional em âmbito federal: o Casa Verde e Amarela, hoje instituído pela Lei nº 14.118/2021 e regulamentado pelo Decreto nº 10.600/2021.

Assim, o presente estudo avaliativo tem como objetivo avaliar os possíveis resultados na produção da habitação de interesse social, produção habitacional subsidiada para o "Grupo 1", com a instituição do Programa Habitacional Casa Verde e Amarela.

Para tanto, estabeleceu-se enquanto instrumentos metodológicos de pesquisa, a pesquisa bibliográfica, a partir de construções teóricas do campo da habitação e a pesquisa documental baseada

---

<sup>1</sup> Advogada da Caixa Econômica Federal, Pós-graduada em Direito Empresarial pela Universidade Mackenzie, aluna especial no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). E-mail: allinny.gracielly@hotmail.com

<sup>2</sup> Advogado. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Bolsista pela Fundação CAPES desenvolvendo pesquisa na área de Política Urbana e Participação Social. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). E-mail: diegodp.adv@gmail.com

no tratamento analítico das seguintes legislações: Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, e Decreto nº 10.600, de 14 de Janeiro de 2021.

O presente estudo avaliativo se estrutura a partir de 4 tópicos: o primeiro tratando da metodologia avaliativa utilizada no presente estudo: a Teoria do Programa e o modelo lógico, a partir da proposta de CASSIOLATO e GUERESE (2010). O tópico 2 traz a identificação e explicitação do macroproblema a ser enfrentado pelo Programa Casa Verde e Amarela: o déficit habitacional quantitativo e qualitativo. No terceiro tópico, realiza-se a avaliação do desenho do Programa, de forma ampla e geral, a partir das referências básicas e da estrutura lógica do mesmo. Já no quarto e último tópico, são feitas as considerações referentes aos possíveis resultados do Programa na produção ou aquisição subsidiada para o Grupo Urbano 1, ou seja, para as famílias de menor renda que compõem a maior parte do número total do déficit habitacional brasileiro.

### **METODOLOGIA: O MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESENHO - A TEORIA DO PROGRAMA E O MODELO LÓGICO**

Explicitar o desenho de um programa, como ele deve funcionar, em contextos variados, permite contribuir para a definição de seus objetivos e resultados esperados, os indicadores de desempenho, os custos razoáveis e o comprometimento dos gestores do programa (CASSIOLATO; GUERESE, 2010).

Em tal conformidade, JANNUZZI (2016) aponta fundamental ao desenho do programa a explicitação clara dos seus objetivos e afirma, a propósito, que a maneira como é entendida e concebida a problemática social englobada é o que delimita os objetivos e o desenho do programa. Elenca como componentes essenciais de um programa social, portanto, os objetivos finalísticos, o público a ser atendido, os recursos necessários, as atividades a serem realizadas para serem atingidos os objetivos, os produtos e serviços produzidos. Segundo o autor, o desenho do programa é a expressão entre recursos, atividades e efeitos produzidos.

Neste patamar um dos modelos de avaliação que pretende analisar os objetivos de um programa e o modo como as ações foram planejadas para alcançar os resultados propostos é “a Teoria do Programa”. Como esclarecem SILVA et al (1999, p.144), para conhecer a teoria do programa é preciso compreender “ideias e premissas que ligam os *inputs* do programa aos objetivos pretendidos”. Neste passo, os *inputs* definem-se basicamente como insumos oriundos do ambiente, as demandas existentes na sociedade, como, no caso sob foco, essencialmente a necessidade de moradia digna e a cobertura do déficit habitacional, em especial à população mais vulnerável.

Partindo da ideia central da qual todo programa traz em si uma teoria, nem sempre explícita, a avaliação se mostra importante para desvendar a que o programa se propõe e como se pretende

alcançar os objetivos propostos sendo fulcral a Teoria do Programa a apresentar a compreensão da intersecção entre recursos, atividades planejadas para a execução e os resultados (KELLOGG FOUNDATION, 2004, citado por MOREIRA; SILVEIRA, 2010). WHOLEY (1987), citado por SILVA et al (1999), complementa essa concepção indicando que a ênfase da Teoria do Programa está voltada para avaliar como as ações previstas no programa podem provocar as respostas ou mudanças esperadas aos beneficiários.

Nessa sequência, a metodologia proposta no presente artigo apropria-se do modelo lógico para explicitar a Teoria do Programa Casa Verde e Amarela. Por meio do modelo lógico busca-se evidenciar o desenho do programa, partindo da identificação do problema objeto do programa, explicitando na sequência os recursos e ações delineadas para o alcance dos resultados esperados.

O modelo lógico se volta a apresentar a relação entre os recursos disponíveis para consecução das ações programadas e demonstrar as mudanças ou resultados esperados. Nesse viés emergem como elementos chave do modelo lógico de avaliação: a explicitação dos recursos ou insumos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como, o delineamento causal entre os elementos, de forma a verificar a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe (CASSIOLATO; GUERESE, 2010).

Lançando mão do modelo lógico fez-se a coleta e reunião dos elementos legais e normativos do programa Casa Verde e Amarela, por intermédio de uma Análise Documental, para após dispô-los numa estrutura de causa e consequência “se...então” de forma a verificar seus objetivos, a disponibilização dos recursos, as ações planejadas para alcance das suas finalidades.

A avaliação segue os componentes do modelo lógico indicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (CASSIOLATO; GUERESE, 2010). Parte-se em primeiro lugar da “Explicitação do problema e referências básicas do Programa” apresentando o problema, seus objetivos gerais e específicos, o público-alvo, os beneficiários e os critérios de priorização ou seleção. Em segundo lugar é apresentada a “Estruturação do Programa para alcance dos Resultados”. No presente estudo são apresentadas as ações orientadas à mudança do problema, os produtos, bens ou serviços ofertados aos beneficiários do programa, e em decorrência lógica os resultados esperados (mudança do problema).

Advém do modelo lógico, na sequência, a necessária “Identificação dos fatores de contexto” que envolvem o estabelecimento do programa; daí ponderar-se sobre o contexto antecedente do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, a origem do programa Casa Verde e Amarela, as inovações trazidas por este, e as influências de contexto que podem favorecer ou comprometer a implantação do programa.

## **DESENVOLVIMENTO: O DÉFICIT HABITACIONAL - EXPLICITANDO O MACROPROBLEMA A SER ENFRENTADO PELO PROGRAMA**

Em decorrência do crescente processo de generalização da terra como propriedade privada e, portanto, mercadoria para o modo de produção capitalista, a cidade formal, oferecida pelo capital imobiliário, se mostra inacessível para boa parte da população urbana, visto a não absorção da mão de obra de parte desta população pelo mercado, produzindo assim populações sem renda, moradia e direitos.

A invasão a terras urbanas e áreas ilegais e informais, como problema estrutural e institucionalizado, se dá em decorrência de um mercado imobiliário excludente, que mercantiliza a terra por valores muito acima da capacidade da renda da maioria da população e de uma deficitária ou ausente política social neste sentido (MARICATO, 2000).

Esta problemática referente ao processo de urbanização das cidades brasileiras, tendo o direito à moradia como centro do pólo de tensão da questão urbana, pode ser pensada também, e para fins de compreensão do contexto a que estamos inseridos atualmente, a partir das ações e respostas que o Estado buscou implementar como forma de enfrentamento.

Neste sentido, ROLNIK (2015), remontando ao período pós redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988 até meados de 2004, compreende que este é marcado, enquanto resposta e ação do Estado, como um período estritamente voltado à financeirização do sistema de habitação, tendo os mercados imobiliário e financeiro papel crucial para a determinação da conjuntura do direito à moradia e da reprodução das condições do déficit habitacional.

É somente durante o governo Lula que a questão urbana e da moradia digna se fortalecem enquanto políticas públicas em sentido amplo e universalizante. Como momento importante para tanto, registra-se a criação do hoje extinto Ministério das Cidades, já no início do primeiro mandato do Presidente Lula. Este ministério se constituiu, durante seus 16 anos, como órgão competente para a formulação da Política Urbana no nível nacional, bem como para gestão financeira e de apoio técnico aos outros níveis do Governo (ROLNIK, 2015).

Ainda enquanto importantes medidas, destacam-se a criação do Fundo Nacional de Habitação (FNH) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), firmando-se assim, a partir desta agenda governamental e de uma perspectiva neodesenvolvimentista, a questão do acesso à casa própria pelas classes mais baixas, como política de crescimento econômico (ROLNIK, 2015). E é neste mesmo sentido, que em 2009 se instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, através da Lei 11.977 de 2009, ainda que compreendido inicialmente como uma política econômica voltada ao fomento e crescimento econômico através da construção civil.

Ainda que passível de diversas críticas referentes à forma de execução e o grande espaço ocupado pelo setor privado enquanto ator articulador e implementador das ações, o PMCMV, durante seus anos de vigência, se consolidou no Brasil como a maior medida voltada à garantia e concretização do direito à moradia, ainda mais quando tratada a questão da Habitação de Interesse Social, ou seja, uma verdadeira política habitacional voltada à população mais pobre, com baixa renda familiar ou ainda renda inexistente. Neste sentido, a produção habitacional subsidiada se consolidou como medida ímpar no enfrentamento do déficit habitacional, composto em grande número justamente por esta camada da população de menor renda, que em razão dela, não conseguia acesso ao mercado imobiliário formal por meio de crédito (ROLNIK, 2015).

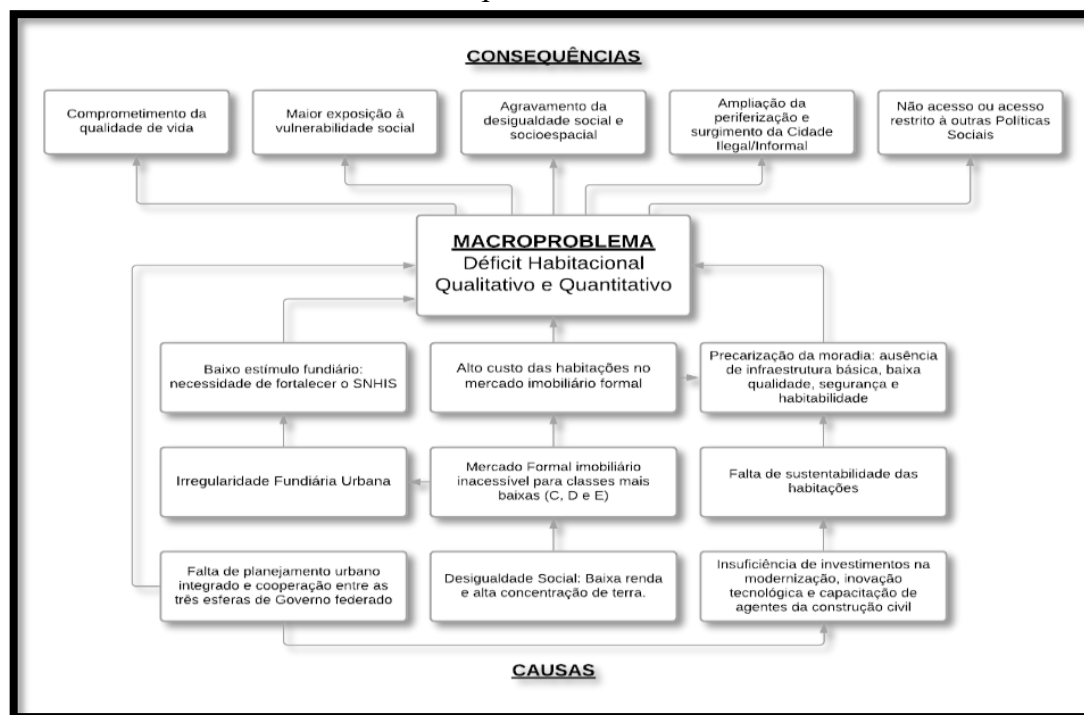
Entretanto, a partir mudança de poder ocorrida em 2016, o Governo do então presidente Michel Temer reaviva e retoma uma agenda neoliberal de governo mais agressiva, afastando-se, por consequência, das políticas sociais implementadas pelos governos anteriores, iniciando um verdadeiro ciclo de contrarreformas (SOUZA; HOFF, 2019), sobre o que SOUZA e SOARES (2019) põem em evidência que a crise estrutural gerada após 2016 tem como reposta governamental a redução e extinção de direitos sociais na tentativa de garantia da hegemonia do grande capital financeiro.

Com a implementação desmedida destas políticas de cunho neoliberal, a questão habitacional também foi afetada a partir de cortes de orçamento, congelamento das contratações subsidiadas para as Faixas 1 e 1,5 e extinção da modalidade Entidades do PMCMV (SOUZA; HOFF, 2019) com reflexos já percebidos no agravamento das expressões da questão social, do aumento da pobreza, do desmonte de Políticas Sociais (SOUZA; SOARES, 2019); e na medida de interesse do presente estudo, da desigualdade e exclusão socio-territorial e da dominação da política habitacional pelos interesses do mercado imobiliário e financeiro.

Segundo dados da FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021), o déficit habitacional em 2019 era de 5.876.699 moradias, das quais 5,044 milhões localizadas na área urbana e 832 mil em área rural.

A indicação reiterada ao déficit habitacional neste estudo revela a sua centralidade na questão da moradia e no desenho do Programa, visto que ele, o déficit, consubstancia-se como o macroproblema identificado pelo esquema da “árvore de problemas” proposto por CASSIOLATO e GUERESE (2010) e adaptado na Figura 1.

Figura 1 – Explicitação do Macroproblema a ser enfrentado pelo Programa a partir da “arvore de problemas”.



Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de CASSIOLATO e GUERESE (2010).

A partir da elaboração da “arvore de problemas” identificam-se como causas do macroproblema: a desigualdade social decorrente da alta concentração de renda e terra por minorias de um lado, e de outro populações pertencentes às classes D e E excluídas territorialmente e socialmente; um mercado imobiliário formal inacessível até mesmo à classe média, por conta do alto custo da habitação e dos alugueis; a irregularidade fundiária que compõe grande parte das áreas urbanas das cidades, decorrentes das ocupações ilegais; o baixo estímulo fundiário no País decorrente da necessidade de fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; a falta de planejamento urbano integrado e a cooperação entre os três níveis de governo; a precarização e insustentabilidade ambiental da moradia, decorrentes da falta de estrutura e infraestrutura urbana; e a insuficiência de investimentos na modernização e capacitação do setor da construção civil.

Enquanto consequências do macroproblema a ser enfrentado pelo Programa Casa Verde e Amarela, identificam-se: o comprometimento da qualidade de vida; a maior exposição à vulnerabilidade social e consequentemente ao risco social; o agravamento da desigualdade social e socioespacial; a ampliação do processo de periferização e a reprodução da cidade ilegal/informal; e o

não acesso ou acesso restrito da população à outras políticas sociais setoriais para além da habitacional.

Sendo estes os elementos cruciais a que o desenho do programa deve voltar-se enquanto enfrentamento e mitigação, o problema evidenciado tende a se agravar a medida em que a população cresce e conseqüentemente a demanda por moradia se eleva. E levando em consideração a histórica dificuldade dos programas e Políticas habitacionais implementadas de absorverem a demanda por moradia digna até os dias atuais, depreende-se a magnitude do problema que o Programa Casa Verde e Amarela tem de enfrentar.

### **AVALIAÇÃO DO DESENHO DO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA**

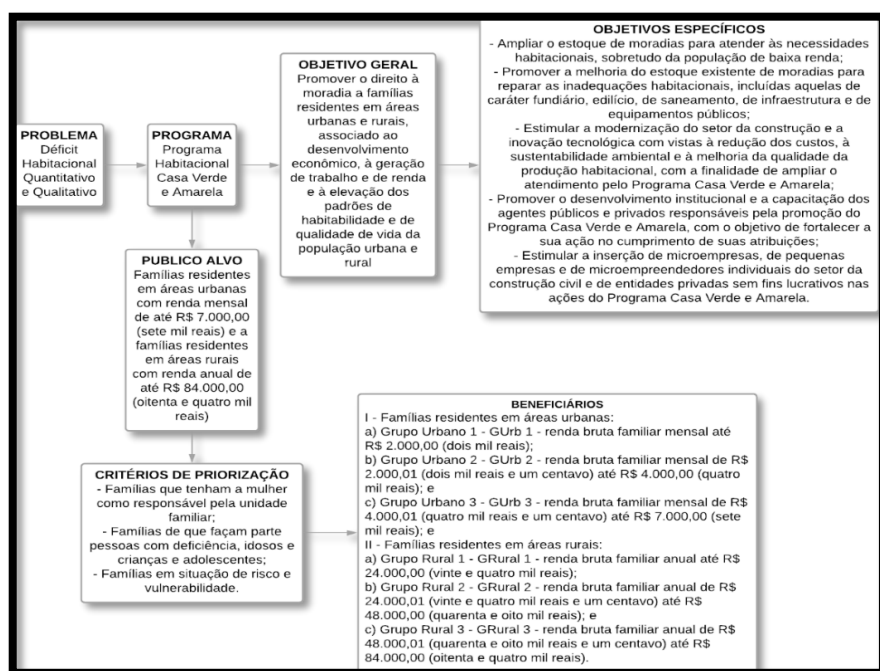
Com base no processo de avaliação indicado por CASSIOLATO e GUERESE (2010), superada a explicitação do macroproblema a ser enfrentado pelo Programa, passa-se à explicitação e tratamento das referências básicas do Programa, a partir das quais, se depreenderá o desenho e estrutura de forma geral do Programa, e o desenho, estrutura e possíveis resultados na produção habitacional, principalmente a subsidiada, para o “Grupo 1”.

### **AS REFERÊNCIAS BÁSICAS DO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA**

A importância da identificação e explicitação das referências básicas do Programa, de acordo com a metodologia proposta por CASSIOLATO e GUERESE (2010), se dão na medida em que possibilitam a indicação e tratamento das informações mais gerais que constituem a estrutura e a forma de execução do Programa, como objetivos, geral e específicos, o público alvo, os critérios de priorização quando da seleção do usuários que serão atendidos, bem como os beneficiários diretos e finais do Programa.

A figura 2, de forma esquematizada, reúne as informações de referências básicas do Programa a partir do macroproblema identificado.

Figura 2 – Referências Básicas do Programa Casa Verde e Amarela a partir do Macroproblema explicitado



**Fonte:** Elaborado pelos autores, adaptado de CASSIOLATO e GUERESE (2010).

Assim, tem-se como objetivo geral do Programa a promoção do direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento econômico, à geração do trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural. Note-se que a partir do objetivo geral, depreende-se que o Programa necessitará de recursos e formas de execução que abranjam as especificidades e peculiaridades das demandas tanto da área urbana quanto da área rural. Note-se também que ao definir o objetivo geral como “promoção do direito à moradia” tão somente, e não tratando de uma promoção do direito à moradia digna e adequada, como tem-se conceituado este direito humano, fundamental e social a partir da Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos, firmada durante a Conferência Habitat II (ONU, 1996), o Programa parece se distanciar das compreensões e proposições mais atuais quanto à este direito, podendo implicar de modo substancial na forma com a qual a Política Habitacional será executada, buscando-se tão somente a garantia do produto de construção da habitação, faltando-lhe outros requisitos básicos, como economicidade, acessibilidade, localização e adequação cultural, para ser considerada como moradia adequada.

Já quanto aos objetivos específicos, estes são identificados como: 1) Ampliação do estoque de moradias, objetivo este voltado à questão do déficit quantitativo; 2) Promoção de melhoria do estoque já existente, objetivo voltado à questão do déficit qualitativo; 3) Estimulo à modernização do setor da construção civil, objetivo voltado tanto ao déficit quantitativo como qualitativo, buscando melhor qualidade e sustentabilidade das ações; 4) Promoção do desenvolvimento institucional e capacitação dos agentes públicos e privados envolvidos na promoção do programa, objetivo voltado ao



melhoramento e aprimoramento dos serviços prestados durante a execução do programa; e 5) Estimulo à inserção de micro e pequenas empresas e microempresários individuais, bem como entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do programa.

Destes objetivos específicos identificados, ainda que generalizantes e por vezes parecendo não cumprir com seu papel de objetivo específico, percebe-se a articulação prevista pelo programa das ações voltadas ao enfrentamento do déficit habitacional.

Quanto ao público alvo do programa, este já se define no artigo 1º da Lei que o institui, quando determina que a instituição do Programa Casa Verde e Amarela tem a finalidade de “promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais)” (BRASIL, 2021).

Quanto aos critérios de priorização dos beneficiários, o Programa prevê 3, quais sejam: 1) Famílias que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar; 2) Famílias de que façam parte pessoas com deficiências, idosas e crianças e adolescentes; e 3) Famílias em situação de risco e vulnerabilidade. Quanto à este terceiro e último critério de priorização, importante referenciar-se à implicação do emprego da conjunção “e”, que indica a necessidade de a Família apresentar situação tanto de risco como de vulnerabilidade ao tempo da seleção, ou seja, parece não bastar a situação de vulnerabilidade da família, devendo esta apresentar conjuntamente a situação de risco. Parece que emprego melhor teria a conjunção “ou”, visto que abrangeria parcela maior de famílias, estas em situação de vulnerabilidade ou risco.

Digno de nota a previsão de que o Ministério do Desenvolvimento Regional poderá estabelecer outros critérios que visem à compatibilidade com a linha de atendimento e facultar aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades privadas sem fins lucrativos, quando promotoras de empreendimentos habitacionais, a inclusão de outros requisitos e critérios que busquem refletir situações de vulnerabilidade econômica e social locais.

Assim, a partir do público alvo definido e levando-se em consideração estes critérios de priorização estabelecidos, temos os beneficiários divididos em subgrupos em razão do critério renda, formando-se assim 3 (três) grupos para as famílias residentes em áreas urbanas e 3 (três) grupos para famílias residentes em área rural, conforme especificado na figura 2.

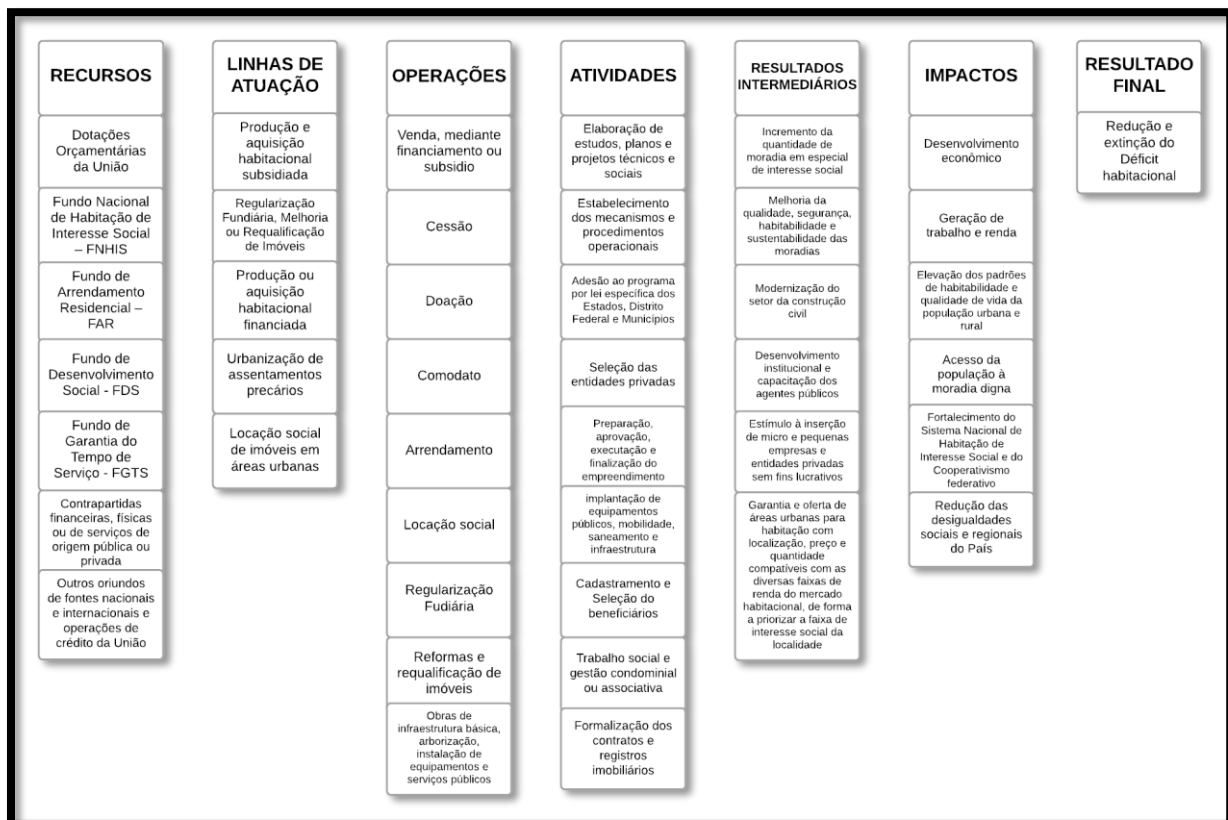
## **A ESTRUTURA LÓGICA DO DESENHO DO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA**

Este tópico volta-se para a representação de como a intervenção governamental foi desenhada para alcançar os resultados propostos pelo Governo Federal, evidenciando como os responsáveis pela

intervenção pretendem atuar e, principalmente, quais são as “apostas” em relação à evolução da intervenção a médio e longo prazo.

Assim, especificam-se as linhas de Atuação do Programa e também as Causas Críticas, para facilitar a correlação entre as linhas de atuação e o macroproblema.

Figura 3 – Estrutura lógica do desenho do Programa Casa Verde e Amarela



Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de CASSIOLATO e GUERESE (2010).

O objetivo primordial do programa, como já apontado, é adquirir, produzir e requalificar imóveis destinados ao financiamento por meio de agente financeiro, subsidiado ou não, primordialmente às famílias de baixa renda. O Casa Verde e Amarela reúne um conjunto de ações desenhadas para atingir como meta atender um milhão e duzentas mil famílias até 31 de dezembro de 2022, de acordo com as necessidades habitacionais das regiões geográficas do País e com outros indicadores oficiais disponíveis.

Pela previsão da Lei 14.118 de 12 de janeiro de 2021, os recursos para implementação do programa de dotações orçamentárias da União, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O desenho do programa também prevê outras contrapartidas financeiras, físicas ou de serviços de origem pública ou privada, doações públicas ou privadas destinadas aos fundos acima elencados e operações de crédito de iniciativa da União firmadas com organismos multilaterais de crédito.

No que concerne às contrapartidas poderão ser aportadas pelos agentes públicos ou privados sob a forma de participação pecuniária, de bens imóveis e de obras para complementação ou assunção do valor de investimento da operação. Além disso, devem necessariamente envolver construção, manutenção e exploração de edificações construídas no imóvel destinado, transferência direta das edificações ou unidades imobiliárias a beneficiários, provisão de infraestrutura urbana para atendimento da área do imóvel e suas imediações, ou prestação de serviços de interesse público ou de utilidade pública que envolvam o aproveitamento das edificações no imóvel destinado, sem ônus ou com ônus reduzido aos beneficiários.

Avalia-se não estar delineado na Lei instituidora e no Decreto regulamentador acerca das doações por entes públicos ou privados aos fundos (FAR, FNHIS, FDS e FGTS) e nem mesmo estabelecimento de percentual ou valor de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) a serem disponibilizados, o que pode representar uma fator crítico na implementação, uma vez que não disponibilizados recursos orçamentários da União e demais entes públicos federados participantes, os resultados estão comprometidos. Este ponto, portanto, merece regulamentação própria.

Conforme previsto pelo artigo 3º do Decreto que regulamenta a lei de instituição do Programa, para fins de atendimento das demandas do beneficiários com dotações orçamentárias da União e fundos de recursos específicos como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, segundo o desenho do programa, serão priorizadas as famílias em situação de risco e vulnerabilidade, as comandadas por mulheres e também as integradas por pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, conforme já indicado no tópico anterior.

Nessa conformidade, o programa possui a previsão de linhas de atuação para atingir os problemas de déficit habitacional e de inadequação habitacional. Foram assim estabelecidas 7(sete) linhas de atendimento que apresentam ações e formas de implementação diferenciadas em função do enfrentamento das causas críticas: 1) de produção ou de aquisição subsidiada de imóveis novos ou usados em áreas urbanas ou rurais; 2) de produção ou de aquisição financiada de imóveis novos ou usados em áreas urbanas ou rurais; 3) de requalificação de imóveis em áreas urbanas; 4) de locação social de imóveis em áreas urbanas; 5) de urbanização de assentamentos precários; 6) de melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais; e 7) de regularização fundiária urbana.

As subvenções econômicas concedidas com dotações orçamentárias da União (OGU) ou com recursos do FAR ou do FDS às famílias beneficiárias do Programa Casa Verde e Amarelas serão direcionadas ao Grupo 1, famílias com renda mensal até R\$2.000,00 (dois mil reais). Nessa esteira, poderão ser alcançadas com a produção ou aquisição subsidiada de imóveis novos ou usados ou requalificação de imóveis em áreas urbanas, por meio de recursos do FAR ou FDS, em todas as situações as famílias integrantes do Grupo 1 (GUrd1) e os integrantes do Grupo 2 (GRurb 2), renda bruta familiar mensal de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), desde que tenham sido deslocadas involuntariamente em decorrência da execução de programas e ações sob a gestão do Governo federal ou decorrente de desastres qualificados como situação de emergência ou calamidade pública ou residam em áreas de risco de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas e processos geológicos ou hidrológicos correlatos em que não seja possível a consolidação sustentável das ocupações residentes.

Quanto às operações, as unidades habitacionais produzidas pelo Programa serão disponibilizadas aos beneficiários por meio de: cessão, doação, locação, comodato, arrendamento, ou venda, mediante financiamento ou não, por meio de contrato subsidiado ou não, a depender do Grupo de beneficiários. Entretanto, a regulamentação trazida pelo Decreto nº 10.600/2021 não delinea quais formas são aplicáveis a quais linhas de atendimento e Grupos do Programa.

As atividades traçadas para entrega dos produtos esperados podem ser resumidas nas fases de elaboração e apresentação da proposta, nesta incluída a adesão dos entes públicos locais e aquisição do imóvel para implantação do empreendimento e das obras de implantação de equipamentos e serviços públicos (entorno sustentável); a execução do empreendimento; o cadastramento e seleção dos beneficiários; a entrega (formalização e registro dos contratos) e efetivação do trabalho social.

Os agentes envolvidos na execução do Programa são: o Ministério do Desenvolvimento Regional, com competência especialmente para gerir e estabelecer a forma de implementação das ações e monitorar, avaliar e divulgar os resultados; os gestores e operadores dos fundos financiadores e instituições ou agentes financeiros, com atribuições de estabelecer mecanismos e procedimentos

operacionais necessários à realização de ações abrangidas pelo Programa; o Distrito Federal, Estados e Municípios, responsáveis por executar suas políticas habitacionais de forma articulada com o Programa, atuando como executores, promotores ou apoiadores; as empresas da construção civil, atuando como executoras, proponentes, incorporadas ou prestadoras de serviço; e os beneficiários, aos quais é pertinente fornecer dados e documentos, pagar as prestações do financiamento, alugueres, arrendamentos ou outras contrapartidas, se o caso, além de zelar pelos bens e serviços colocados à sua disposição.

A finalidade primordial do Programa é a promoção de moradia com incremento da quantidade e melhoria da qualidade. Seguindo o processo hipotético de mudança esperado é possível inferir que se houver disponibilização dos recursos financeiros e contrapartidas previstas, regulamentação normativa, a participação dos governos Federal, Estaduais, Municipais e Distritais, as parcerias e articulações entre os agentes envolvidos, então será possível efetivar as ações previstas no Programa e possibilitar a longo prazo a redução do déficit habitacional; a melhoria da qualidade, segurança, habitabilidade e sustentabilidade das moradias à população beneficiária; garantia e oferta de áreas urbanas para habitação com localização, preço e quantidade compatíveis com as diversas faixas de renda do mercado habitacional, de forma a priorizar a faixa de interesse social da localidade; com modernização e promoção do desenvolvimento do setor da construção civil; associado à inserção de micro e pequenas empresas, microempreendedores individuais e entidades privadas sem fins lucrativos do ramo da construção civil.

Os impactos sociais almejados alinham-se ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural. Além disso evidencia-se no desenho do programa a busca pela redução das desigualdades sociais e regionais do País e o fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Impende ponderar, entretanto, que embora a Lei 14.118/2021 faça menção ao fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), daí ter-se no modelo lógico como um resultado a ser alcançado, ao definir os elementos do programa não faz outras referências ao SNHIS. Do ponto de vista do desenho anota-se a ausência de regras de vinculação a uma política habitacional local de interesse social com atribuições periféricas e complementares aos Municípios. De sorte que o modelo “se...então” fica fragilizado no alcance deste resultado.

Como é o foco proposto no presente, apresentar-se-á detalhadamente no tópico seguinte o desenho lógico para alcançar o resultado final da Linha de Atuação “Produção ou Aquisição Subsidiada de Imóveis Urbanos”, destacada ao Grupo1 de beneficiários, ou seja, aqueles com renda até R\$2.000,00 (dois mil reais).

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES: OS POSSÍVEIS RESULTADOS NA PRODUÇÃO HABITACIONAL SUBSIDIADA PARA O “GRUPO URBANO 1”**

Conforme explicitado anteriormente, a relação dos beneficiários do Programa divide-se em subgrupos tanto para a área rural como para a área urbana, a partir do critério “renda”, e dessa forma, estabelece-se o denominado “Grupo Urbano 1 – GUrb 1”, formado por famílias com renda bruta mensal de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), como os beneficiários urbanos de menor renda, e conseqüentemente, em maior risco e/ou vulnerabilidade social, compondo de forma substancial os índices de déficit habitacional quantitativo, fazendo-se necessária maior atenção às especificidades quanto aos critérios de atendimento das demandas por moradia desta população.

A questão da produção habitacional subsidiada, prevista pelo Programa, é questão aqui central quando tratamos das ações voltadas ao “GUrb 1”, em decorrência inclusive das causas críticas que compõe o macroproblema do déficit habitacional e já apontadas em tópicos anteriores.

### **ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO**

Diferentemente das linhas de atuação gerais do Programa, que conforme observado, na relação Recursos-Ações, se mostra bastante genérica, inexata e inespecífica, quanto às ações e linhas de atendimento ao Grupo Urbano 1 – GUrb 1 e os recursos previstos, tais definições se mostram um pouco mais específicas pelo desenho do Programa.

Esta especificidade quanto aos recursos, se apresenta no artigo 5º do Decreto 10.600/2021, que determina que as subvenções concedidas ao GUrb 1 se darão a partir de dotações orçamentárias da União ou com recursos do FAR ou do FDS. Ou seja, quando houver subsídio para qualquer das 4 linhas de atendimento, os recursos virão do Orçamento Geral da União, FAR ou FDS.

Entretanto, a partir do desenho do programa, não se depreendem os percentuais ou ao menos previsão de valores disponibilizados pelos fundos especiais para atendimento da demanda da produção habitacional subsidiada, ficando, neste sentido, conforme apontado anteriormente, comprometidos os resultados esperados destas ações.

Enquanto estratégia de implementação da produção e aquisição subsidiada, no tocante à priorização dos beneficiários atendidos, o desenho do programa prevê que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) poderá estabelecer outros critérios, além dos já previstos expressamente pelo Programa, que visem à compatibilidade com a linha de atendimento, podendo também facultar aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades privadas sem fins lucrativos, quando promotoras de empreendimentos habitacionais, a inclusão de outros requisitos e critérios que busquem refletir situações de vulnerabilidade econômica e social locais.

Na produção ou aquisição de imóveis novos ou usados para o Grupo Urbano 1 e Grupo Urbano 2 (em casos específicos já indicados), o Programa prevê que as subvenções econômicas concedidas com dotações orçamentárias da União ou com recursos do FAR ou do FDS, observarão o limite de R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais), podendo o Ministério do Desenvolvimento Regional estabelecer limites inferiores de subvenção, em conformidade com a localização e o grupo de renda familiar.

Estas subvenções econômicas deverão incluir a remuneração dos agentes financeiros, não considerando contrapartidas aportadas por entes subnacionais ou privados e pelos beneficiários, quando houver, e ainda, de forma exclusiva nos casos de dotações orçamentárias da União, a remuneração do gestor operacional, conforme a linha de atendimento.

Ainda quanto às subvenções, previu-se que quando fornecida à pessoa física com o objetivo de proporcionar a aquisição ou a produção da moradia por meio do Programa Casa Verde e Amarela, será concedida apenas 1 (uma) vez para cada beneficiário e poderá ser cumulativa com os descontos concedidos por programas habitacionais de âmbito estadual, distrital ou municipal.

## **RESULTADOS ESPERADOS A PARTIR DA RELAÇÃO CAUSAL**

Ainda que a partir da Teoria do Programa e analisando seu desenho se conclua que em diversos pontos, conforme já indicado, inclusive no tocante à produção habitacional subsidiada, ainda há a necessidade de regulamentação própria e mais específica para que se observe um encadeamento entre os objetivos, recursos e possíveis resultados em detrimento da fragilidade e superficialidade da estrutura do Programa, neste subtópico indicamos os seguintes pontos, a partir da perspectiva de relação causal “Se....Então”:

- Se houver a disponibilidade de recursos, então é possível executar o Programa

De forma geral, toda ação prevista nas linhas de atendimento necessita de recursos dispostos pelo gerenciamento do programa para ser executada. Assim, se todos os recursos previstos no artigo 6º da Lei 14.118/2021 forem bem gerenciados e disponibilizados para atendimento das demandas habitacionais, então será possível o atingimento do objetivo geral, objetivos específicos e metas do Programa.

- Se houver a contratação de novas unidades habitacionais subsidiadas, então é possível o atendimento das demandas do Grupo Urbano 1

De acordo com o exposto anteriormente, para o Grupo Urbano 1, são previstas as ações de produção e aquisição de unidades habitacionais tanto de forma subsidiada como de forma financiada. A financeirização da Habitação de Interesse Social é problemática já discutida, que comprometeria de forma substancial a renda já escassa da população de menor renda. Assim, para se garantir a

concretização do direito à moradia para o Grupo Urbano 1 é imprescindível que se dê continuidade à produção e aquisição de forma subsidiada.

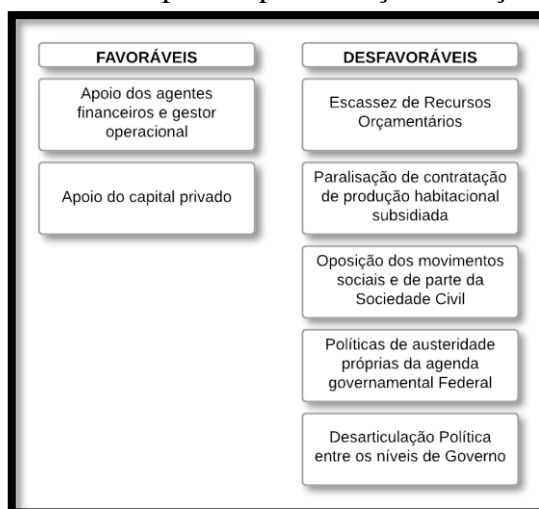
- Se atendidos os critérios de priorização para fins de atendimento das demandas com dotações orçamentárias da União e com recursos do FNHIS, FAR e FDS, então é possível o atendimento da população mais vulnerável

A população mais vulnerável, que compõe o Grupo Urbano 1, merece atenção às peculiaridades e especificidades de suas demandas sendo, portanto, importante o cumprimento dos critérios de priorização de atendimento dos beneficiários enquadrados neste grupo. Assim, se atendidos os critérios de priorização previstos no artigo 3º do Decreto nº 10.600/2021, então é possível o atendimento das demandas habitacionais das famílias mais vulneráveis.

## FATORES RELEVANTES DE CONTEXTO

O levantamento dos fatores de contexto se dá a partir da leitura do movimento da realidade concreta atual, que permeia o acontecer de inserção do programa habitacional. Assim são consideradas a situação político-econômica, a conjuntura social e a agenda governamental implementada. Nesse sentido, a partir da figura 4, identificam-se os fatores de contexto que podem favorecer e comprometer a implementação das ações previstas pelo Programa Casa Verde e Amarela para atendimento das demandas por moradia do Grupo Urbano 1 – GURB 1.

Figura 4 – Fatores relevante de contexto para implementação das ações para o GURB 1.



**Fonte:** Elaborado pelos autores, adaptado de CASSIOLATO e GUERESE (2010).

Quanto aos fatores favoráveis para a implementação do Programa, e para as ações previstas a partir das linhas de atendimento ao Grupo Urbano 1, identificam-se o grande apoio dos agentes



financeiros, do capital privado e do gestor operacional. A forma de implementação das ações, favorece o mercado imobiliário e principalmente o capital financeiro, já que agora, a possibilidade de produção e aquisição financiada abrange todos os grupos de beneficiários do Programa, possibilitando assim, o avanço da financeirização também para o campo da Habitação de Interesse Social.

Neste sentido, percebe-se uma imbricação entre os interesses do setor imobiliário e o mercado financeiro, visto que a partir da ampliação da produção e aquisição financiada a moradia é tratada como mercadoria e como ativo financeiro (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021).

Quanto aos fatores desfavoráveis que podem comprometer a implementação do Programa, se observa principalmente a já indicada questão orçamentária, visto que em decorrência de uma política de austeridade que caracteriza a atual agenda governamental, se os recursos provenientes do Orçamento Geral da União e dos fundos específicos não forem disponibilizados, os objetivos e metas propostas não serão realizáveis. O próprio desenho do programa neste sentido deixa lacunas quanto a relação “recursos-ações” visto não ficar muito bem delineado quais recursos são cabíveis para quais ações e linhas de atendimento.

Refletindo acerca das mudanças trazidas pelo Programa Casa Verde e Amarela, no tocante à produção habitacional subsidiada, o GT HABITAÇÃO E CIDADE, do OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2021), indica a possibilidade de descontinuidade da produção subsidiada com recursos do OGU, tendo em vista a não priorização do Grupo 1 nas ações concretas previstas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que a partir de declaração de seu Ministro Rogério Marinho, durante a apresentação e lançamento do Programa, afirmou que a curto e médio prazo, ao menos até 2024, não haverá novas contratações de unidades de Habitação de Interesse Social, ou seja, produção subsidiada para o Grupo 1, em detrimento da falta de recursos do OGU para essas ações.

Além do mais, importante também registrar a não previsão da modalidade Entidades no desenho do Programa, que no Programa Minha Casa, Minha Vida, atendia de forma significativa a produção subsidiada para os beneficiários da faixa de menor renda com acesso pelas entidades ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Ainda, há de se considerar as respostas e pressões dos movimentos sociais e da Sociedade Civil contra o Programa, desde quando foi anunciado e instituído pela Medida Provisória nº 996/2020, em 26 de agosto de 2020. Neste sentido, destaca-se a nota lançada conjuntamente pelos Movimentos Populares Urbanos, no dia 28 de agosto de 2020, que consideram o Casa Verde e Amarela como um Programa voltado aos interesses do mercado financeiro, dificultando o acesso dos mais pobres à moradia digna (UNMP, 2020).

Porquanto considerados os fatores de contexto favoráveis e desfavoráveis, avalia-se que o Programa Casa Verde e Amarela pode não vir a alcançar as metas e objetivos propostos, tendo em

vista a divergência entre as ações concretas já indicadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e o que foi incluído no desenho do programa, bem como os fatores desfavoráveis de contexto já indicados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como principais pontos, avalia-se a necessidade de regulamentação própria e mais específica quanto ao delineamento dos recursos previstos e as linhas de atendimento e ações cabíveis para cada um deles, visto que a partir do desenho do programa não se constata o estabelecimento de percentual ou valor de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) a serem disponibilizados, o que pode representar uma fator crítico na implementação do Programa.

Avalia-se ainda que embora a Lei instituidora do Programa faça menção ao fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), ao definir os elementos do programa não faz outras referências ao SNHIS, e assim verifica-se a ausência de regras de vinculação das ações do Programa a uma política habitacional local de interesse social.

Em sequência, se constata que para a população urbana de menor renda – Gurb 1 – o Programa Casa Verde e Amarela prevê linhas de ação tanto subsidiadas, quanto financiadas, diferentemente do que se tinha no Programa Minha Casa, Minha Vida, onde a Faixa 1 (famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais)) era contemplada com ações estritamente subsidiadas, tendo em vista que a financeirização da moradia para essas populações era vista, de forma acertada, como problemática em detrimento do comprometimento que o financiamento implicaria na renda já escassa destas famílias. Neste sentido, avalia-se que o Programa Casa Verde e Amarela dá margens ao superendividamento da população de menor renda, possibilitando e incentivando que o mercado habitacional financeirizado e por consequência o selvagem capitalismo financeirizado chegue até ela.

Outra importante constatação **contrária** à garantia do direito à moradia digna e adequada é a de que o Programa prevê que na hipótese de não pagamento das parcelas de responsabilidade do beneficiário de unidade habitacional recebida com subsidio através do Programa Minha Casa, Minha Vida, a unidade habitacional poderá ser tomada do beneficiário e doada pelo FAR ou pelo FDS aos Estados, Distrito Federal, Municípios ou órgãos de suas administrações diretas e indiretas que pagarem os valores devidos pelas famílias inadimplentes para disponibilização para outros programas de interesse social.

Por fim, a partir do desenvolvimento do presente estudo e considerando os resultados encontrados, reafirma-se a importância de estudos avaliativos a partir do desenho do Programa, levando-se em consideração a possibilidade de verificação de fragilidades e pontos que necessitam

de melhor regulamentação, bem como a possibilidade de verificação de possíveis resultados na implementação das ações previstas.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas**. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política. Ano i nº 01 - julho a dezembro/2013. 2013. Disponível em <http://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64/113>. Acesso em 30 marc 2021.

BRASILa. **Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-996-de-25-de-agosto-de-2020-274150283>. Acesso em 30 marc 2021.

BRASILb. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>. Acesso em 30 marc 2021.

BRASILc. **Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021**. Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.600-de-14-de-janeiro-de-2021-299074435>. Acesso em 30 marc 2021.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Nota Técnica n. 06 (Disoc): Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5810>. Acesso em 30 marc 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019** / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

MARICATO, Erminia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori et. al. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fatima Ramos. **“Minha Casa, Minha Vida”: Proposta de Avaliação com Base na Teoria do Programa**. Revista Interdisciplinar de Gestão Social. jan./abr. 2018 v.7n.1 p. 87- 110. 2018. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24713/16134>. Acesso em 30 mar 2021.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal**. Artigos Semanais. GT Habitação e Cidade. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/> Acesso em 10 abr 2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Editora Boitempo, São Paulo, 2015.

SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**. Relatório Final, 1999. Disponível em <https://www.nepp.unicamp.br/upload/documents/publicacoes/369a97aabb94bf06109e4a75d21b45d1.pdf> Acesso em 30 mar 2021.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. **Contrarreformas e Recuo Civilizatório: Um Breve Balanço Do Governo Temer**. SER Social, [S. l.], v. 21, n. 44, p. 11–28, 2019. DOI: 10.26512/ser\_social.v21i44.23478. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view). Acesso em: 11 abr. 2021.

SOUZA, Mariana Barbosa; HOFF, Tuize Silva Rovere. **Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180023. 2019. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180023>